Eerste Kamer der Staten-Generaal **1**

Vergaderjaar 2015–2016

33 816

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 november 2015

1. Inleiding

Met grote belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie hebben uitgebracht. Uit de verschillende reacties maak ik tot mijn genoegen op dat de doelstelling van het wetsvoorstel – dat de terugkeer van ter beschikking gestelden en zeden- en zware geweldsdelinquenten in de maatschappij zorgvuldig, geleidelijk en zo nodig onder voorwaarden dient plaats te vinden – ook in de Eerste Kamer breed wordt onderschreven. Wanneer deze delinquenten bij hun terugkeer in de maatschappij langer onder toezicht staan, kan dat bijdragen aan het terugdringen van het risico op recidive. Wel heeft een aantal fracties zorgen geuit bij de in dit wetsvoorstel voorgestelde vormen van langdurig toezicht, in relatie tot het gegeven dat het toezicht daarbij niet aan een wettelijke maximumduur is gebonden. Dat de leden van Uw Kamer kritisch kijken naar een wetsvoorstel dat – zij het in uitzonderlijke omstandigheden – levenslang toezicht mogelijk maakt, begrijp ik goed. Het is ook juist in verband met het ingrijpende karakter en de potentieel lange periode van het toezicht dat in dit wetsvoorstel verschillende waarborgen zijn ingebouwd, die veilig stellen dat het toezicht niet langer voortduurt dan noodzakelijk is en dat het toezicht – ook in het individuele geval – proportioneel is en blijft. Bij die waarborgen zal ik hieronder, naar aanleiding van verschillende vragen die in dit verband gesteld zijn, stilstaan. Ook de andere vragen met betrekking tot dit wetsvoorstel beantwoord ik graag en ik heb er vertrouwen in dat ik met deze nadere toelichting de bij verschillende fracties levende zorgen weg kan nemen. Waar mogelijk zal ik de vragen van verschillende fracties over hetzelfde onderwerp of met elkaar

kst-33816-D
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

samenhangende onderwerpen hieronder gezamenlijk beantwoorden. Voor het overige zal ik de volgorde van het voorlopig verslag aanhouden.

De leden van de **VVD**-fractie onderkennen met mij dat de terugkeer in de samenleving van plegers van zeden- en ernstige geweldsmisdrijven een risico op recidive met zich meebrengt en regelmatig leidt tot maatschappelijke onrust en tot gevoelens van onveiligheid. Met genoegen constateer ik dat deze leden tijdig en passend toezicht in voorkomende gevallen noodzakelijk achten. Desondanks geven deze leden aan dat zij niet alleen met belangstelling, maar toch ook met enige zorg kennis hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij merken in dat verband op dat dit wetsvoorstel een ingrijpende verandering van het huidige toezichtkader inhoudt. Die constatering onderschrijf ik voor zover het gaat om de mogelijke *duur* van het toezicht bij een in omvang geringe groep delinquenten. Van een ingrijpende verandering van het *toezicht als zodanig* is echter geen sprake. De wijze waarop het langdurig toezicht wordt ingevuld, zal zoveel mogelijk aansluiten bij het toezicht zoals dat plaatsvindt binnen de huidige (voorwaardelijke) kaders. De vragen die bij deze leden leven, en waar de leden van de fractie van **D66** zich bij aansluiten, beantwoord ik graag. Dit betreft allereerst de vraag hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de regimes van detentie en van de maatregel van terbeschikkingstelling (tbs) en zij vragen daarbij in het bijzonder of die regimes van onvoldoende kwaliteit zijn om al gedurende de looptijd van de gevangenisstraf of de tbs-maatregel voldoende gedragsverandering te bewerkstelligen om recidive te voorkomen. Dat laatste is zeer zeker niet het geval. Tijdens detentie (en voorwaardelijke invrijheidstelling) en in het bijzonder gedurende de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel wordt, waar dat aan de orde is, zorg verleend en gewerkt aan gedragsverandering. Voor mij staat niet ter discussie dat binnen de genoemde kaders kwalitatief goede zorg wordt verleend. Gedragsverandering vereist echter maatwerk en is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Waar het in de kern om gaat, is dat er binnen de huidige kaders niet altijd voldoende tijd beschikbaar is om het recidiverisico dat van betrokkene uitgaat tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen dan wel beheersbaar te houden door het bieden van een bepaalde mate van structuur en controle. Dat geldt in het bijzonder wanneer sprake is van een relatief korte gevangenisstraf met bijbehorende korte periode van voorwaardelijke invrijheidstelling en proeftijd. De opgelegde gevangenisstraf en de daarbij behorende proeftijden zijn in het huidige systeem aan een bepaalde maximum termijn gebonden. Dat kan ertoe leiden dat de duur van de gevangenisstraf en de mogelijk daarop volgende periode van voorwaardelijke invrijheidstelling waarin door middel van bijzondere voorwaarden aan gedragsverandering kan worden gewerkt, van kortere duur zijn dan wenselijk is gelet op het recidiverisico. Ook komt het voor dat tijdens detentie of voorwaardelijke invrijheidstelling behandelingen worden gestart, die op het moment van definitieve uitstroom uit detentie of aan het einde van de proeftijd nog niet zijn afgerond. In het vervolg kunnen deze behandelingen – onder toezicht – doorlopen tijdens de verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling, dan wel tijdens de tenuitvoerlegging van een opgelegde zelfstandige maatregel. Het voorgaande gaat ook op voor het tbs-regime: in het geval van een tbs met voorwaarden of een tbs met verpleging van overheidswege die gemaximeerd is, kan aansluitend aan de tbs-maatregel verder aan (beklijving van de) gedragsverandering worden gewerkt in het kader van de zelfstandige maatregel. In het geval van een ongemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege zou dat ook kunnen, echter in dat geval ligt het veeleer voor de hand dat de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging wordt verlengd. Dat kan na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zolang dat noodzakelijk en proportioneel is en ook overigens aan de voorwaarden voor verlenging van de tbs-maatregel

wordt voldaan. Ook kan het voorkomen dat er na detentie, voorwaardelijke invrijheidstelling of het eindigen van de maatregel van terbeschikkingstelling weliswaar geen aanleiding (meer) bestaat voor het stellen van gedragsbeïnvloedende voorwaarden, maar wel voor voorwaarden die de vrijheid van betrokkene beperken. Ook dat is onder de nieuwe maatregelen mogelijk. De maatregelen in dit wetsvoorstel vullen de kaders van detentie en terbeschikkingstelling dus aan en bij het invullen van de zelfstandige maatregel, de verlengde proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de verlengde voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege zal rekening worden gehouden met mogelijke behandeling(en) die betrokkene al tijdens detentie of tbs heeft genoten en de resultaten daarvan, alsmede met eerder gestelde (andere) bijzondere voorwaarden.

De voorwaarden die aan de vormen van langdurig toezicht kunnen worden verbonden, kunnen, deze leden merken dat terecht op, «stevig» zijn. Deze leden nemen aan dat het langdurig toezicht het karakter heeft van een straf en vragen mij, mede in het licht van de mogelijk levenslange duur van het toezicht, hoe ik aankijk tegen het strafrechtelijke beginsel dat een zaak eens beëindigd moet zijn. Ik dank de leden voor deze vraag, omdat zij mij hiermee in de gelegenheid stellen een belangrijk misverstand weg te nemen, dat mogelijk ook bij andere leden leeft. Doordat het toezicht en de daaraan te verbinden voorwaarden diep in kunnen grijpen in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en hem kunnen beperken in zijn bewegingsvrijheid, ervaart hij de verlenging van de proeftijd of de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel mogelijk als een (bijkomende) straf. Echter is van een nieuwe straf, respectievelijk van toezicht met het karakter van een straf geen sprake. In het geval van de verlenging van de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling is geen sprake van een nieuwe straf, maar van de executie van de eerder opgelegde straf. Voor de zelfstandige toezichthoudende maatregel geldt dat geen sprake is van een straf, maar van een preventieve maatregel, een maatregel die primair gericht is op de beveiliging van de maatschappij. De voor een straf kenmerkende oogmerken van vergelding en leedtoevoeging ontbreken. De ernst van het gepleegde strafbare feit is ook niet bepalend voor de vraag of de maatregel ten uitvoer wordt gelegd of wordt verlengd en zo ja, welke voorwaarden en termijn daaraan worden verbonden. Daarvoor zijn de actuele omstandigheden rondom de persoon van de betrokkene, in het bijzonder de mate van het recidiverisico dat nog van hem uitgaat, doorslaggevend. Daarnaast is van belang dat zowel de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling als de zelfstandige maatregel in beginsel aflopen na ommekomst van een bepaalde termijn, tenzij deze door de rechter worden verlengd. De rechter beoordeelt dus periodiek, en met betrekkelijk korte tussenpozen, variërend van twee tot en met vijf jaar, of verlenging nog noodzakelijk en proportioneel is. Ook kunnen de voorwaarden worden gewijzigd. Met betrekking tot de zelfstandige maatregel geldt daarbij nog als extra waarborg dat de rechter ook tussentijds kan worden verzocht om de maatregel te wijzigen of op te heffen. Nu op deze wijze afdoende geborgd is dat de voorwaardelijke invrijheidstelling en de zelfstandige maatregel niet langer voortduren dan noodzakelijk en proportioneel, blijft het uitgangspunt dat straffen en strafrechtelijke maatregelen eindig dienen te zijn overeind. Van een ingrijpende stelselwijziging is, zo hoop ik deze leden gerust te stellen, dan ook geen sprake.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en ook zij hebben daarover een aantal vragen, waar de leden van de fractie van **D66** zich bij aansluiten. Ook deze vragen beantwoord ik vanzelfsprekend graag. Deze leden wijzen er onder meer op dat in de Staten-Generaal een aantal wetsvoorstellen aanhangig is, de

Wet forensische zorg (Wfz, 32398) en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz, 32300), die aan het onderhavige wetsvoorstel raken en zij vragen mij om de samenhang tussen deze drie wetsvoorstellen aan te geven. Ook de leden van de **CDA**-fractie, die tot mijn genoegen aangeven met belangstelling kennis te hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel, vragen mij om nader in te gaan op de verhouding tussen deze drie wetsvoorstellen. Ik dank de leden van deze fracties voor dit verzoek en zet de relatie tussen de drie wetsvoorstellen hieronder graag uiteen. Van belang is allereerst om vast te stellen dat het onderhavige wetsvoorstel en de Wfz en Wvggz wetsvoorstellen zijn, die los van elkaar staan en die geheel zelfstandig kunnen functioneren. Geen van de drie wetsvoorstellen is voor de inwerkingtreding dan ook afhankelijk van de inwerkingtreding van een van de beide andere wetsvoorstellen. Wel bestaan tussen deze wetsvoorstellen enkele raakvlakken. Het eerste raakvlak betreft de verlening van gedwongen zorg. De Wfz is in essentie een organisatiewet voor de verlening van forensische zorg en dat wetsvoorstel omvat het geheel van bepalingen inzake de centrale inkoop, de bekostiging, de tariefstelling, de aanspraak en toewijzing op de benodigde zorg en enkele andere onderwerpen die met de besturing en de zorgcontinuïteit samenhangen. Deze materie is thans – zij het gedeeltelijk – geregeld in het interim-besluit forensische zorg. Wanneer een justitiabele op grond van het onderhavige wetsvoorstel in aanmerking komt voor verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, verlenging van de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling of de tenuitvoerlegging of verlenging van de zelfstandige maatregel, dan kan dat toezicht (mede) bestaan uit de verlening van forensische zorg, als bedoeld in de Wfz, respectievelijk het interim-besluit forensische zorg. Het gaat dan om de vormen van forensische zorg die als (bijzondere) voorwaarde aan het toezicht kunnen worden verbonden. Dit zijn de verplichte opneming in een zorginstelling, de verplichte onder behandelingstelling en het begeleid wonen. Voor wat betreft de formulering en definiëring van deze begrippen is aangesloten bij die inzake de voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c, tweede lid, Wetboek van Strafrecht, (Sr) en de voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15a, derde lid, Sr), zo antwoord ik de leden van de **CDA**-fractie. Door de mogelijkheid de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel telkens te verlengen, verruimt het onderhavige wetsvoorstel het toepassingsbereik van de drie hiervoor genoemde (bijzondere) voorwaarden. De overige voorwaarden die in het onderhavige wetsvoorstel specifiek worden benoemd bestaan niet uit de verlening van forensische zorg. De aanwezigheid van een zorgvraag is immers geen vereiste voor het kunnen houden van langdurig toezicht; de potentiële doelgroep die onder langdurig toezicht kan komen te staan, bestaat naast ter beschikking gestelden ook uit alle overige zeden- en zware geweldsdelinquenten.

Een ander raakvlak tussen het onderhavige wetsvoorstel en de Wfz is gelegen in het probleem van de weigerende observandi. In de Wfz is een regeling weigerende observandi opgenomen, die dit probleem beoogt aan te pakken. Het – onder strikte voorwaarden en waarborgen en als ultimum remedium – vorderen van eerdere medische gegevens teneinde deze te verstrekken aan de rapporteurs van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), draagt eraan bij dat de pro Justitia-rapporteurs de aanwezigheid van een mogelijke geestesstoornis kunnen vaststellen en eerder tot een volledig advies kunnen komen. Deze regeling beoogt te voorkomen dat de tbs-maatregel niet kan worden opgelegd louter als gevolg van het weigeren van medewerking van de verdachte aan pro Justitia-onderzoek. Het onderhavige wetsvoorstel introduceert een zelfstandige toezichthoudende maatregel, die een vorm

van (langdurig) toezicht na detentie of voorwaardelijke invrijheidstelling kan bieden voor die gevallen, waarin als gevolg van een weigerende observandus geen tbs-maatregel kon worden opgelegd omdat de aanwezigheid van een geestesstoornis niet kon worden vastgesteld. Aan deze zelfstandige maatregel kunnen op de persoon toegesneden gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden worden verbonden. Voor zover op een later moment wel een zorgvraag naar voren is gekomen, kan dit ook de verlening van forensische zorg betreffen. Van een volwaardig alternatief voor de tbs-maatregel is echter geen sprake. De regeling in de Wfz is er dus op gericht om het aantal gevallen van succesvol weigeren van medewerking aan gedragskundig onderzoek terug te dringen, terwijl het onderhavige wetsvoorstel voor «succesvolle weigeraars» een alternatieve vorm van toezicht kan bieden.

Voor wat betreft de relatie tot de Wvggz wijs ik graag op het volgende. Binnen de huidige kaders zijn, zoals ik hiervoor in reactie op een vraag van de leden van de **VVD**-fractie al uiteen heb gezet, de mogelijkheden om langdurig toezicht te houden op delinquenten van zeden- en zware geweldsmisdrijven wettelijk bijna altijd in tijd gelimiteerd. Op grond van de huidige wet- en regelgeving is het dan ook zo dat voor delinquenten met een geestesstoornis van wie na ommekomst van hun gevangenisstraf, voorwaardelijke invrijheidstelling of tbs-maatregel nog gevaar uitgaat, moet worden teruggevallen op de mogelijkheden die de reguliere geestelijke gezondheidszorg (ggz) biedt. De praktijk wijst echter uit dat die mogelijkheden te beperkt zijn. Voor delinquenten zonder geestesstoornis, of ten aanzien van wie zodanige stoornis niet kan worden vastgesteld, biedt de ggz geen oplossing. Maar ook delinquenten mét een geestesstoornis voldoen niet altijd aan de voorwaarden voor gedwongen zorg op basis van de huidige Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz), waaronder het «gevaarscriterium»: indien het gedrag van een persoon als gevolg van zijn psychische stoornis leidt tot een aanzienlijk risico op ernstige schade voor hemzelf of voor een ander kan als uiterste middel verplichte zorg worden verleend. Dit zal naar verwachting verbeteren wanneer de Wvggz, de beoogd opvolger van de Wet Bopz, wordt aangenomen en in werking treedt. In tegenstelling tot de Wet Bopz is de Wvggz geen opname-, maar een behandelwet. Met de inwerkingtreding van die wet wordt ook verplichte ambulante behandeling mogelijk binnen de reguliere ggz. Indachtig de uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit wordt het hiermee mogelijk om eerder passende zorg te bieden. Toch zal het ook dan nog voorkomen dat iemand niet voldoet aan het in die wet opgenomen criterium voor de verlening van verplichte zorg. Wanneer betrokkene dan niet bereid is om zich vrijwillig verder te laten behandelen, leidt dat er toe dat de delinquent die na afloop van detentie, voorwaardelijke invrijheidstelling of terbeschikkingstelling nog behandeling nodig heeft, deze niet krijgt, met alle daaraan verbonden risico's. De in dit wetsvoorstel voorgestelde zelfstandige maatregel maakt het mogelijk dat deze personen langer aan een vorm van toezicht onderworpen blijven, waarbinnen indien nodig ook verder kan worden gewerkt aan het gedrag van betrokkene. Op het moment van inwerkingtreding van de Wfz kan bovendien ook de strafrechter aansluitend aan de forensische titel een machtiging krachtens de Wet Bopz, respectievelijk de Wvggz afgeven, bijvoorbeeld in plaats van de verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege of na het eindigen van de tbs-maatregel (artikel 2.3 Wfz). Op deze wijze geven de drie wetsvoorstellen uitdrukking aan een van de uitgangspunten van de Wfz, «de juiste patiënt op de juiste plek». Ook wordt hiermee het palet waaruit de strafrechter kan kiezen een op de persoon van de verdachte toegesneden reactie te geven vergroot.

Een andere doelstelling van de Wfz is het verbeteren van de aansluiting van het strafrechtelijk kader op het reguliere zorgkader, zodat de continuïteit van zorg verbetert. De leden van de **PvdA**-fractie onderschrijven dit belang en informeren in het verlengde hiervan wat er sinds de motie-Van de Beeten (EK 28 979, E) uit 2004, die opriep in de hoofdlijnen van het regeringsbeleid te voorzien in de noodzakelijke samenhang tussen curatieve en penitentiaire voorzieningen, ten aanzien van die aansluiting is gebeurd. Ook bij deze vraag sluiten de leden van de **D66**-fractie zich aan. Het doet mij genoegen deze leden te kunnen melden dat de continuïteit van zorg – de kern van de motie-Van de Beeten – voortdurend de aandacht heeft, zowel van mij als van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Sinds het aannemen van deze motie zijn dan ook reeds verschillende maatregelen getroffen om de aansluiting tussen de forensische zorg en de ggz (verder) te verbeteren.

Ik breng graag in herinnering dat de motie Van de Beeten een reactie betrof op een aantal problemen, dat zich in de praktijk deed voelen doordat het reguliere zorgstelsel niet aansloot op de zorg die in strafrechtelijk kader nodig was. Een van de oorzaken voor de ervaren problemen was het gegeven dat de bekostiging van de forensische zorg via de zorgverzekeringen verliep en dat mijn departement geen mogelijkheden had om zelf te sturen op de zorg in strafrechtelijk kader. Het zorgbudget voor justitiabelen is inmiddels overgeheveld van het Ministerie van VWS naar dat van Veiligheid en Justitie en sinds 2008 koopt de Directie Forensische Zorg (DForZo) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) de forensische zorg zelf in. Door de wijzigingen in de financiering wordt een veel gedifferentieerder zorgaanbod tot stand gebracht. De inkoop is vraaggestuurd; de zorgvraag is bepalend. Hierdoor sluit het aanbod beter aan bij de problematiek van justitiabelen. Hierbij wordt waar mogelijk aangesloten bij de werkwijzen in de reguliere ggz, zodat zorg op maat eenvoudiger kan worden gerealiseerd en gecontinueerd.

Een nadere uitwerking van het stelsel van forensische zorg heeft er verder toe geleid dat diverse ketenprocessen rondom de in-, door- en uitstroom tot stand zijn gebracht. Zo wordt door het NIFP een onafhankelijke indicatiestelling opgesteld, met daarin het passende niveau van zorg en beveiliging. Forensische patiënten kunnen mede daardoor op de voor hen meest geschikte zorgplaats worden behandeld. Op deze wijze krijgt de forensische patiënt de zorg die hij nodig heeft, terwijl dit daarnaast bijdraagt aan het terugdringen van het recidiverisico. Een andere maatregel die hier vermeld moet worden, betreft de invoering van de DJI/Zorgverzekeringswet-beleidsregel, die leidt tot het flexibel kunnen omgaan met de beschikbare capaciteit. Door het centraal stellen van de zorgvraag in plaats van de juridische titel, kunnen de ingekochte zorgplekken optimaal worden benut.

Ook heeft mijn ambtsvoorganger in april 2013 met GGZ Nederland en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland een convenant ondertekend, waarin afspraken zijn vastgelegd over ontwikkelingen die de komende jaren plaatsvinden in de forensische zorg. Er is overeenstemming bereikt over zowel het budgettaire kader tot en met 2017 als de inhoudelijke agenda op basis waarvan, ondanks bezuinigingen, een stevige stap voorwaarts wordt gezet in de verdere ontwikkeling van de forensische zorg. De individuele zorgbehoefte en beveiligingsnoodzaak van forensische patiënten komt nog meer centraal te staan. Daardoor wordt de doorstroom van forensische patiënten naar zorgplaatsen met een lager beveiligingsniveau en/of een lagere behandelintensiteit versneld, zodat zij niet onnodig beslagleggen op dure, voor hen te hoog beveiligde capaciteit. De meerjarenovereenkomst voor de forensische zorg stelt de

behandelaars in de gelegenheid zich te richten op hun kerntaak: herstel van de forensische patiënt en vermindering van de kans op recidive.

De Wfz voorziet in de vervolmaking van de stelselwijziging in de forensische zorg. Met dit wetsvoorstel krijgt de Minister van Veiligheid en Justitie meer mogelijkheden om te sturen op de forensische zorgverlening. Ook de Wfz en Wvggz spelen een rol bij het realiseren van een optimale aansluiting. Het (verder) verbeteren van de zorgcontinuïteit is een gezamenlijke doelstelling van de Wfz en Wvggz. In de Wfz is op het gebied van de zorgcontinuïteit onder andere een inspanningsverplichting rondom het regelen van aansluitende zorg opgenomen (artikel 2.5). Dit betekent dat de zorgaanbieder zes weken voor afloop van de strafrechtelijke titel voorbereidende handelingen dient te treffen ten behoeve van aansluitende zorg in het geval sprake is van een zorgvraag, zoals het aanvragen van een indicatiestelling voor vrijwillige zorg of indien nodig het voorbereiden van een rechterlijke zorgmachtiging. Een ander middel om de aansluiting met de reguliere ggz te bevorderen, is de mogelijkheid om in elke fase van het strafrechtelijke traject of aansluitend aan de strafrechtelijke titel te kiezen voor een behandeling in de reguliere ggz. Hierin wordt voorzien door het toepassen van artikel 2.3 Wfz, het zogeheten «verbindingsartikel». Met toepassing van dit artikel kan de strafrechter een rechterlijke machtiging afgeven op grond van de Wet bopz, respectievelijk de Wvggz, uiteraard uitsluitend wanneer aan de criteria van die wetten wordt voldaan.
Voor wat betreft de aansluiting tussen zorg in het gevangeniswezen en de reguliere ggz wil ik tot slot nog benadrukken dat ook hier de afgelopen jaren verbeteringen zijn doorgevoerd. Gedetineerden worden bij binnenkomst gescreend op verschillende leefgebieden, waaronder de geestestoestand. Als hieruit blijkt dat sprake is van een klinische zorgvraag, dan wordt door gedragsdeskundigen bezien of behandeling in de forensische ggz kan plaatsvinden. Voor gedetineerden met een ambulante zorgvraag kan veelal worden volstaan met psychische zorgverlening zoals die is georganiseerd in het kader van het multidisciplinaire psychomedisch overleg binnen het gevangeniswezen. Indien nodig kan daarnaast worden voorzien in aanvullende behandeling door middel van het inkopen van ambulante zorg bij (gespecialiseerde) zorginstellingen. Als uitgangspunt geldt daarbij dat – als na afloop van de detentieperiode nog sprake is van een zorgbehoefte – de gestarte zorgtrajecten kunnen worden voortgezet. Daartoe worden afspraken gemaakt tussen de penitentiaire inrichtingen en de zorginstellingen. De hiervoor genoemde maatregelen mogen ervan getuigen dat aanzienlijk wordt geïnvesteerd in het leveren van maatwerk op het gebied van (forensische) zorg voorafgaand, tijdens en aansluitend aan de strafrechtelijke titel en in het realiseren van een goede aansluiting tussen het strafrechtelijke kader en het ggz-kader.

Ook hebben de leden van de fracties van de **PvdA** en van het **CDA** nog enkele vragen, die ik verderop in deze memorie graag beantwoord.

Ik betreur het dat de leden van de fractie van de **SP** aangeven met zorg kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Wanneer ik deze leden goed begrijp, dan ziet die zorg in het bijzonder op het laten vervallen van de wettelijke maximale termijn van negen jaar voor de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege bij de tbs-maatregel. Deze leden stellen ter discussie of deze maatregel voldoet aan het vereiste dat voor het wijzigen van een wet een aantoonbare noodzaak dient te bestaan. Daarbij wijzen zij erop dat er op 1 januari 2008 een wetswijziging van kracht is geworden waarbij de termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege is verlengd tot maximaal negen jaar, dat deze wetswijziging nog niet is geëvalueerd en

ook nog niet geëvalueerd kan worden, gelet op de (beperkte) tijd die verstreken is sinds de inwerkingtreding. Ik betreur deze zorgen, die ook bij andere fracties leven, en ik zal hier, naar aanleiding van vragen van deze leden alsmede van leden van andere fracties, in paragraaf 2 van deze memorie uitvoerig op ingaan. Ik heb er vertrouwen in dat ik deze leden kan overtuigen van de noodzaak van deze wetswijziging en dat zij hier uiteindelijk net zo positief tegenover zullen staan als hun collega's in de Tweede Kamer. Tot mijn grote genoegen constateer ik voorts dat deze leden verplicht toezicht na afloop van een gevangenisstraf daarentegen toejuichen, zij het dat zij het betreuren dat er geen maximumtermijn verbonden is aan deze zelfstandige maatregel. Deze leden vinden het ongewenst en contraproductief om mensen in een uitzichtloze situatie te laten verkeren, omdat dit de resocialisatiemogelijkheden kan schaden. Over de zelfstandige maatregel, de mogelijkheden die deze biedt en (de begrenzing van) de duur ervan worden door deze leden en door leden van andere fracties meerdere vragen gesteld. Ik zal daar later in deze memorie dan ook uitvoerig bij stilstaan. Vooruitlopend op die uiteenzetting, wil ik hier echter wel alvast benadrukken dat het toezichtkader dat de zelfstandige maatregel biedt, en dan in het bijzonder de begeleiding door de reclassering, naar mijn overtuiging de resocialisatiemogelijkheden niet schaadt, maar juist beoogt bij te dragen aan een succesvolle reïntegratie van betrokkene in de maatschappij. Van een uitzichtloze situatie, die deze leden veronderstellen, is geen sprake. De zelfstandige toezichthoudende maatregel is zo ingericht, dat niet alleen geborgd is dat de maatregel uitsluitend ten uitvoer wordt gelegd wanneer dat gelet op de actuele omstandigheden rondom betrokkene noodzakelijk is, maar tevens dat de wijze van tenuitvoerlegging proportioneel is én dat de tenuitvoerlegging niet langer voortduurt dan noodzakelijk en proportioneel is. Daartoe zijn in de wettelijke regeling verschillende waarborgen ingebouwd. Ik wijs er bijvoorbeeld op dat de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel alleen mogelijk is op last van de rechter, dat de aan het toezicht verbonden voorwaarden door de rechter worden gesteld en dat de tenuitvoerlegging telkens voor een in tijd beperkte periode, variërend van twee tot en met vijf jaar, wordt gelast. Behoudens een nieuwe rechterlijke last loopt het toezicht na ommekomst van die door de rechter vastgestelde periode in beginsel af. Wanneer betrokkene zich aan het toezicht en de gestelde voorwaarden houdt, is het einde van het toezicht binnen een relatief kort tijdsbestek een realistisch vooruitzicht.

Verder hebben deze leden een aantal vragen, waaronder een algemene vraag, die zij mede namens de leden van de fractie van **D66** stellen, die ik graag beantwoord. De algemene vraag waar deze leden op doelen heeft betrekking op de maatschappelijke gevoelens van onrust en onveiligheid en maatschappelijke ontwikkelingen en veranderde gevoelens in de samenleving, waarnaar wordt verwezen ter onderbouwing van de noodzaak van dit wetsvoorstel. Zij willen weten of ik mij hierbij met name baseer op de media of dat tevens sprake is van onderzoek over onveiligheidsgevoelens bij inwoners van Nederland. Ik bevestig deze leden dat dat laatste het geval is. In zijn algemeenheid wijs ik voor cijfers over de onveiligheidsgevoelens onder Nederlandse inwoners naar het in november 2014 gepubliceerde onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, «Resultaten van de Nationale Veiligheidsindices 2013». Uit dat onderzoek blijkt dat burgers zich, hoewel veelvoorkomende criminaliteit (waaronder gewelds- en zedendelicten) een dalende trend laat zien in de periode 2008 tot en met 2013, even (on)veilig zijn blijven voelen. Mensen zijn in 2013 iets vaker bang om slachtoffer van criminaliteit te worden dan in 2012. Ook wijs ik op het Landelijk rapport veiligheidsmonitor 2014, dat het Centraal Bureau voor de Statistiek op 2 maart 2015 publiceerde. Volgens dat rapport gaf in 2014 36% van alle Neder-

landers aan zich wel eens onveilig te voelen en bijna 2% voelde zich vaak onveilig. Onder slachtoffers zijn de onveiligheidsgevoelens veel groter. Van de personen die in 2014 geconfronteerd werden met criminaliteit voelde meer dan 50% zich wel eens onveilig, terwijl ruim 4% zich vaak onveilig voelde. Ook wijst dit rapport uit dat geweldsdelicten en seksuele delicten het meest van invloed zijn op de veiligheidsbeleving. Van de slachtoffers van dit soort misdrijven voelde 66% zich wel eens onveilig en 11% voelde zich vaak onveilig. Waar het specifiek gaat om de doelgroep van het wetsvoorstel, plegers van ernstige gewelds- en zedendelicten en tbs-gestelden, zijn in de afgelopen jaren ook verschillende zaken aan te wijzen waarbij de terugkeer van dergelijke delinquenten in de maatschappij voor veel onrust en verzet heeft gezorgd. Bij recidive door deze delinquenten acht ik de kans groot dat de onrust en het verzet in de samenleving sterk toeneemt. Een passend en op de persoon toegesneden toezicht, bestaande uit een combinatie van controle, begeleiding en behandeling, waarvan een bewezen effect in termen van recidivevermindering is te verwachten, is daarom nodig. Met de maatregelen in dit wetsvoorstel hoop ik de veiligheidsbeleving van alle burgers, ook van diegenen die het slachtoffer zijn geworden van een zeden- of geweldsdelict, te verbeteren.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben eveneens met zorg kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij wijzen erop dat de totale duur van toezichthoudende maatregelen voortaan niet langer gebonden is aan een (wettelijk) maximum en dat dit dus kan leiden tot het uitoefenen van levenslang toezicht. Levenslang toezicht is, zoals ik hiervoor ook al aangaf, in een voorkomend geval inderdaad mogelijk. Ik wil in dit verband echter benadrukken dat levenslang toezicht alleen in zeer uitzonderlijke gevallen aan de orde zal zijn. Door de vrij frequente periodieke rechterlijke toets én de mogelijkheid van tussentijdse opheffing of wijziging van de maatregel is geborgd dat het toezicht – ook in het individuele geval – niet langer voortduurt dan strikt noodzakelijk en proportioneel is. Levenslang toezicht is mitsdien voorbehouden voor de meest zware gevallen, waarin een vorm van toezicht ook na lange tijd nog steeds noodzakelijk is en het uitoefenen van toezicht nog steeds proportioneel wordt geacht. De leden van de **GroenLinks**-fractie, en met hen de leden van de fractie van **D66**, vrezen dat het vooruitzicht op een levenslang toezichtstraject – met inbegrip van de termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege – zal leiden tot een afname van de bereidheid van verdachten om mee te werken aan pro Justitia-onderzoek. Als de onvoorzienbaarheid van de duur van de tbs-maatregel verdachten ervan weerhoudt om mee te werken, zal dat eens te meer gelden bij het vooruitzicht op een levenslang toezichttraject na ommekomst van de tbs-maatregel, zo redeneren deze leden. In reactie op de door deze leden geuite zorg wijs ik er allereerst op dat aan een weigering om medewerking te verlenen aan pro Justitia-onderzoek meerdere redenen ten grondslag kunnen liggen. Een van die redenen is, zoals deze leden terecht opmerken, inderdaad gelegen in de onzekerheid over de duur van de tbs-maatregel. De (opgelopen) gemiddelde tbs-behandelduur wordt zelfs aangewezen als één van de belangrijkste beweegredenen om niet mee te werken. Het doet mij genoegen U in dit verband te kunnen melden dat de gemiddelde tbs-behandelduur inmiddels afneemt en dat het kabinet verschillende maatregelen treft om deze nog verder terug te dringen, zoals ik hieronder naar aanleiding van vragen over de Taskforce behandelduur tbs uiteen zal zetten. Daarnaast wijs ik erop dat de maximale duur van de tbs-maatregel alleen ongewis is in die gevallen waarin sprake is van een zogeheten ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging van overheidswege. Voor deze doelgroep geldt ook thans al dat de tbs-maatregel zolang dat noodzakelijk wordt geacht – en aan de overige voorwaarden wordt voldaan – door de rechter telkens met één of

twee jaar verlengd kan worden en dat van een wettelijke maximale duur mitsdien geen sprake is. In zoverre wijzigt het toekomstperspectief van deze groep dus niet. Dat de tbs-maatregel zolang dat noodzakelijk is ook telkens verlengd kan worden wanneer met de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging de eindfase van het tbs-traject al is ingezet, is wel nieuw. Bedacht dient echter te worden dat het ontbreken van een wettelijke maximale duur geenszins betekent dat de tbs-maatregel en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging min of meer automatisch telkens verlengd kunnen worden. Verlenging is alleen mogelijk zolang aan de voorwaarden voor verlenging wordt voldaan en daarin wijzigt het onderhavige wetsvoorstel niets. Of (verdere) verlenging nodig is, toetst de rechter periodiek en met betrekkelijk korte tussenpozen van één à twee jaar. Hiermee wordt gewaarborgd dat de tbs-maatregel, met in voorkomende gevallen de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging, niet langer duurt dan nodig en proportioneel is. Dat de verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging in een individueel geval neerkomt op levenslang toezicht, is niet uitgesloten. Echter ook hier geldt dat daarvan naar verwachting alleen in uitzonderlijke gevallen sprake zal zijn. Dat geldt des te meer wanneer bedacht wordt dat het hier personen betreft die reeds gedurende een bepaalde periode intensief zijn behandeld binnen de tbs-setting, waarbij de behandeling is aangeslagen en waarbij de delictgevaarlijkheid dusdanig is teruggebracht dat het verantwoord wordt geacht de verpleging onder voorwaarden te beëindigen. Van belang is ook dat de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging – ook wanneer deze na negen jaar nog verder wordt verlengd – gericht blijft op resocialisatie en de definitieve beëindiging van de tbs-maatregel.

Wanneer de Wfz is aangenomen en in werking is getreden, kan dezelfde rechter, die zich een oordeel dient te vormen over de verlenging van de tbs-maatregel en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege er, wanneer hij dat aangewezen acht, bovendien voor kiezen om met toepassing van artikel 2.3 van de Wfz een zorgmachtiging af te geven in plaats van de tbs-maatregel en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege te verlengen. Indien naast de tbs-maatregel ook de zelfstandige toezichthoudende maatregel is opgelegd, zouden de officier van justitie en de rechter in plaats van verdere verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege ook kunnen kiezen voor de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel. Dat die laatstgenoemde situatie zich zal voordoen, acht ik echter niet erg waarschijnlijk. Ten eerste omdat het, gelet op het in beide situaties ontbreken van een wettelijke maximale termijn, niet in de lijn der verwachting ligt dat een rechter naast een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging van overheidswege ook de zelfstandige maatregel oplegt. En ten tweede omdat in het geval waarin van een zodanige samenloop wel sprake is, het verder verlengen van de tbs-maatregel de meest voor de hand liggende route is zolang het recidiverisico niet afdoende is teruggebracht. Mocht aan de voorwaarden voor verlenging van de tbs-maatregel onder voorwaardelijke beëindiging van de verpleging niet worden voldaan, dan is het overigens niet waarschijnlijk dat wel voldaan zou zijn aan de voorwaarden voor tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel.

Waar ik van de zelfstandige maatregel in relatie tot de ongemaximeerde tbs-maatregel met name een meerwaarde verwacht, is in die gevallen waarin als gevolg van een weigerende observandus geen geestesstoornis kon worden vastgesteld en de tbs-maatregel bijgevolg niet kon worden opgelegd. Anders dan bij de tbs-maatregel, is de aanwezigheid van een geestesstoornis geen voorwaarde voor het kunnen opleggen van de zelfstandige maatregel. Door het weigeren van medewerking aan de pro Justitia-rapportage kan een verdachte zich dus niet langer aan een vorm

van langdurig toezicht onttrekken. Wanneer de zelfstandige maatregel ten uitvoer wordt gelegd, vindt een soortgelijke periodieke rechterlijke toetsing plaats als in het kader van de tbs-maatregel. Ook de zelfstandige maatregel wordt telkens voor een bepaalde periode ten uitvoer gelegd en de rechter kan de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel verlengen zolang hij dat noodzakelijk en proportioneel acht en ook aan de overige voorwaarden voor verlenging wordt voldaan. Oftewel, bij beide maatregelen zal het toezicht zo kort als mogelijk, maar tevens zo lang als noodzakelijk voortduren met als doel het terugbrengen van het recidive-risico naar een aanvaardbaar niveau. Onder deze omstandigheden geeft een verdachte mogelijk juist de voorkeur aan de tbs-maatregel boven een (lange) gevangenisstraf gevolgd door de zelfstandige maatregel. Immers, ook wanneer een geestesstoornis ten tijde van het vonnis niet kon worden vastgesteld maar de zorgvraag zich later wel openbaart, kan forensische zorg nadien alsnog worden verleend, zowel tijdens detentie, maar ook daarna, in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Die andere vorm van forensische zorg is evenwel minder intensief en niet optimaal voor de verdachte bij wie de tbs-maatregel gelet op diens zorgvraag en het vereiste beveiligingsniveau het beste aansluit en afhankelijk van het tijdstip waarop de geestesstoornis wordt aangenomen, zal de verlening van die andere vorm van forensische zorg mogelijk ook pas op een later moment een aanvang nemen. Dat heeft als mogelijk gevolg dat het recidiverisico pas op een later moment tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht – met een bijbehorende langere duur van het toezichtkader – dan wanneer betrokkene van meet af aan intensieve behandeling in een tbs-setting zou hebben genoten.

In aansluiting op de voorgaande vraag, vragen de leden van de fracties van **GroenLinks** en van **D66**, alsmede het lid van de **SGP**-fractie mij om een reactie op de door GGZ Nederland geuite vrees dat langdurig en mogelijk levenslang toezicht, waarbij elke denkbare voorwaarde kan worden opgelegd, grote negatieve bijwerkingen kan hebben, waaronder het sterk afnemen van de behandelmotivatie en het ondermijnen van zogeheten protectieve factoren. Zij vragen mij te onderbouwen waarom ik deze verwachting niet reëel acht en daarbij ook stil te staan bij het mogelijke negatieve effect van de afwezigheid van een bereidverklaring op de behandelmotivatie van betrokkene. Om met dat laatste te beginnen, een bereidverklaring tot naleving van de voorwaarden ontbreekt alleen bij de tenuitvoerlegging van de zelfstandige toezichthoudende maatregel. Nu de tenuitvoerlegging van deze maatregel aansluitend aan de – geëindigde – sanctie plaatsvindt, wanneer geen voorwaardelijk kader meer voorhanden is, verdraagt het zich naar zijn aard niet met deze maatregel wanneer de tenuitvoerlegging afhankelijk zou worden gesteld van een bereidverklaring van betrokkene. Het beeld dat door GGZ Nederland wordt geschetst, dat de afwezigheid van een bereidverklaring de aanwezige protectieve factoren zou ondermijnen en het risico op een sterke afname van de behandelmotivatie met zich mee zou brengen in verband met het ontbreken van toekomstperspectief, herken ik niet. Van een gebrek aan toekomstperspectief is naar mijn mening namelijk geen sprake. Doordat de zelfstandige maatregel in het vonnis al wordt opgelegd, is voor betrokkene direct bij zijn veroordeling duidelijk dat hij er rekening mee moet houden dat aansluitend aan de sanctie de zelfstandige maatregel tenuitvoergelegd kan worden. Wanneer betrokkene zich tijdens de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel, gevangenisstraf of voorwaardelijke invrijheidstelling ten volle inspant en actief meewerkt aan gedragsverandering, behandeling en/of begeleiding en het recidiverisico tot een aanvaardbaar niveau wordt teruggebracht, is er geen noodzaak voor de tenuitvoerlegging van de eerder opgelegde zelfstandige maatregel. Ik meen dus dat de oplegging van de zelfstandige maatregel niet zal leiden tot een afname van de behandelmotivatie, maar voor

betrokkene juist een extra stimulans kan zijn om zich gedurende de tenuitvoerlegging van de sanctie volledig in te zetten voor het terugdringen van het recidiverisico dat van hem uitgaat. Hij creëert daarmee voor zichzelf een nieuw toekomstperspectief.

Ook wanneer de zelfstandige maatregel wél ten uitvoer wordt gelegd, omdat het recidiverisico nog onvoldoende is afgenomen, hoeft de behandelmotivatie van betrokkene door het ontbreken van een bereidverklaring niet negatief te worden beïnvloed. Bedacht moet worden dat het gegeven dat de justitiabelen die aan de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel worden onderworpen en die behandeling nodig hebben, in de regel al behandeling hebben genoten tijdens de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel, detentie of voorwaardelijke invrijheidstelling. Het betreft doorgaans dus geen personen die aan het begin van hun behandeling staan – en nog geen enkel ziekte-inzicht hebben – maar personen die al verder zijn in hun behandeling. Door een actieve inzet kunnen zij de duur en de inhoud van het te doorlopen behandel- en toezichttraject mede vormgeven en daarmee voor zichzelf een nieuw toekomstperspectief creëren. In dat verband is ook van belang dat de zelfstandige maatregel steeds voor een bepaalde, in tijd beperkte, termijn ten uitvoer wordt gelegd. Na ommekomst van die termijn loopt de maatregel in beginsel steeds af en elke verlenging vereist een beslissing van de rechter. De rechter toetst dus periodiek of verlenging van de zelfstandige maatregel (en de daaraan verbonden voorwaarden) nog noodzakelijk en proportioneel is. Hiermee is het einde van het toezicht binnen een relatief kort tijdsbestek een realistisch doel, mits betrokkene zich aan de voorwaarden houdt en het recidiverisico in afdoende mate verder afneemt. Op het moment dat de rechter van oordeel is dat de zelfstandige maatregel of de daaraan verbonden voorwaarden niet langer noodzakelijk of proportioneel is, zal hij een vordering tot (verdere) verlenging afwijzen, dan wel een vordering tot opheffing of wijziging ervan honoreren.

Voor de effectiviteit van de zelfstandige maatregel is het van belang dat de voorwaarden die aan de maatregel worden verbonden op de persoon van de dader en diens eventuele geestesstoornis worden toegesneden. Om deze persoonsgerichte aanpak mogelijk te maken, is het van belang alle factoren rond de betreffende justitiabele bij de beoordeling te betrekken. Dat geldt zowel voor de rechter, als voor het openbaar ministerie en de reclassering. Bij het opstellen van het reclasseringsadvies, op grond waarvan de te stellen (bijzondere) voorwaarden worden geformuleerd, wordt niet alleen uitdrukkelijk stilgestaan bij de risicofactoren, maar ook bij de protectieve factoren. Mede op basis van dit advies kan de rechter volledig geïnformeerd de bij het individuele geval meest passende en effectieve voorwaarden opleggen. Ook tijdens de looptijd van de zelfstandige maatregel, in de uitvoering van het reclasseringstoezicht, speelt de reclassering continu in op deze factoren. Gelet op de protectieve factoren kan de reclassering bij het ontbreken van een sociaal netwerk bijvoorbeeld – als de justitiabele hiervoor in aanmerking komt – gebruik maken van de zogeheten COSA-cirkels (cirkels voor ondersteuning, samenwerking en aanspreekbaarheid), waarmee een kunstmatig sociaal netwerk rondom de justitiabele wordt gecreëerd. De reclassering is ook gespecialiseerd in het motiveren tot gedragsverandering en het ombuigen van mogelijke weerstand en dit vormt één van de basiselementen van de methodiek die binnen het reclasseringstoezicht wordt toegepast. Hoe meer betrokkene zich inzet en het recidiverisico afneemt, des te meer vrijheden hij krijgt en des te groter de kans dat het toezicht sneller kan worden afgebouwd.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met enige zorg kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De vragen van deze leden hebben betrekking op de mogelijkheid tot onbeperkte verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling, die bij amendement in artikel 15c, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht wordt vastgelegd. Ik dank deze leden dat zij dit onderdeel van het wetsvoorstel aan de orde stellen. Ze stellen mij daarmee in de gelegenheid om in te gaan op een maatregel die oorspronkelijk geen onderdeel uitmaakte van het wetsvoorstel en waaraan bijgevolg in de wetsgeschiedenis tot nu toe minder aandacht is besteed. Aan de hand van de vragen die hierover bij deze leden leven, sta ik verderop in deze memorie graag uitvoerig stil bij dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft eveneens kennisgenomen van het wetsvoorstel en het doet mij genoegen dat ook hij het uitgangspunt dat terugkeer van tbs-gestelden en gedetineerden wegens bepaalde zware gewelds- en zedendelicten in de samenleving zorgvuldig, geleidelijk en zo nodig onder voorwaarden dient plaats te vinden, onderschrijft. De vraag van dit lid over de vrees van GGZ Nederland voor mogelijke negatieve gevolgen van langdurig toezicht voor de behandelmotivatie van de betrokkene heb ik hiervoor naar aanleiding van vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van **GroenLinks** en **D66** reeds beantwoord. Ook overigens heeft het lid van de **SGP**-fractie nog enkele andere vragen, die ik graag beantwoord.

2. Laten vervallen maximale duur voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege

De leden van de fracties van de **VVD, PvdA, SP, GroenLinks** en het lid van de **SGP**-fractie wijzen er allen op dat de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege met ingang van 1 januari 2008 verruimd is van drie naar negen jaar en dat een evaluatie van die aanscherping van de wetgeving nog niet heeft plaatsgevonden. Aan het verzoek van de leden van deze fracties om nogmaals uiteen te zetten waarom een evaluatie van de eerdere wetswijziging niet is afgewacht en om de noodzaak voor dit wetsvoorstel, en het thans indienen daarvan, te onderbouwen, geef ik graag gehoor.

Deze leden merken terecht op dat de noodzaak en wenselijkheid van het laten vervallen van een wettelijke maximale termijn voor de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege dan wel van het verruimen van die termijn enige jaren geleden eveneens zijn bezien en dat het een weloverwogen keuze van het toenmalige kabinet is geweest om een wettelijke maximale termijn te handhaven en deze te verruimen van drie naar negen jaar. Op grond van de huidige regeling in artikel 38j Sr eindigt de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege uiterlijk na negen jaar definitief. Het gaat hier om een wettelijke maximale termijn, waarvan niet kan worden afgeweken, ook niet wanneer daartoe in het individuele geval aanleiding zou bestaan, gelet op de belangen van de maatschappij in het algemeen en van (toekomstige) slachtoffers in het bijzonder. Deze wetswijziging is op 1 januari 2008 in werking getreden. Inmiddels is er sprake van voortschrijdend inzicht, dat is ingegeven door ontwikkelingen ten aanzien van zowel de mogelijkheden om een zinvolle invulling te kunnen geven aan langdurig reclasseringstoezicht als ten aanzien van slachtofferbelangen, en zijn er nieuwe recidivecijfers beschikbaar gekomen. Zo werd er destijds aan getwijfeld of bij een langere duur nog wel een zinvolle invulling aan het reclasseringstoezicht kon worden gegeven. Inmiddels bestaat die twijfel niet meer: mede op basis van onderzoek van het WODC leeft nu, zowel bij mij als bij de reclassering en andere ketenpartners, de

overtuiging dat adequate vormen van toezicht en begeleiding ook langer dan negen jaar na uitstroom nog zinvol kunnen zijn met het oog op het verminderen van het recidiverisico. Ook is er steeds meer oog voor slachtofferbelangen en krijgt het slachtoffer een steeds belangrijkere rol in het strafproces en in de tenuitvoerleggingsfase van de straf of maatregel, een ontwikkeling die zich nog steeds doorzet. Dat is niet alleen in Nederland het geval, maar ook binnen de Europese Unie en in de jurisprudentie van internationale gerechtshoven als het EHRM.

Ik hecht eraan in herinnering te roepen dat de huidige maximale termijn van negen jaar destijds is vastgesteld op basis van de toen beschikbare cijfers. Het WODC heeft inmiddels echter nader onderzoek verricht naar de recidive van tbs-gestelden tot achttien jaar na uitstroom uit de tbs en dat onderzoek toont aan dat het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict onder zedendelinquenten lange tijd na uitstroom uit de tbs nog toeneemt en dat ook onder geweldsdelinquenten een toename zichtbaar is na de uitstroom uit de tbs. Bij zedendelinquenten betreft het een toename van 10 procentpunt van 20,5% na 9 jaar tot 30,5% na 18 jaar. Bij niet-zedendelinquenten betreft het een toename van ruim 4 procentpunt van 16,1% na 9 jaar tot 20,5% na 18 jaar. Als dit beeld zich voortzet onder de meer recente cohorten van het onderzoek, gaat het al snel om enkele tientallen delinquenten die na 9 jaar na uitstroom nog recidiveren met een zeer ernstig delict, waarop een wettelijke strafdreiging staat van minstens 8 jaar. Voor ernstige delicten, waarop een wettelijke strafdreiging staat van minstens 4 jaar, is deze groep nog groter. Hier geldt namelijk dat er onder zedendelinquenten sprake is van een toename van ruim 16 procentpunt en onder niet-zedendelinquenten een toename van ruim 8 procentpunt na 9 jaar. Deze onderzoeksresultaten wijzen erop dat adequate vormen van toezicht en begeleiding ook langer dan negen jaar na uitstroom nog zinvol kunnen zijn met het oog op recidivevermindering. De leden van de **PvdA**-fractie vragen mij om in dit kader tevens in te gaan op de inrichting van het adviescollege verloftoetsing tbs (Avt) en de gemeten recidivereductie bij de laatste uitstroomcohorten. Met deze leden constateer ik dat het recidivecijfer onder voormalig tbs-gestelden de afgelopen jaren is gedaald. Uit onderzoek van het WODC blijkt dat binnen twee jaar na beëindiging van de tbs-maatregel circa 20 procent van de voormalig tbs-gestelden opnieuw in aanraking komt met justitie vanwege het plegen van een misdrijf, waarvan in ongeveer 10 procent van de gevallen sprake is van een tbs-waardige recidive. De inrichting van het Avt heeft aan dit gunstigere cijfer bijgedragen, omdat dit college op een zorgvuldige en transparante manier toetst of, en zo ja onder welke voorwaarden, tbs-gestelden kunnen starten met hun terugkeer in de samenleving door middel van verlofbewegingen. Bij een dergelijke toetsing wordt op basis van de gebleken behandelresultaten en het risicomanagement bekeken in welke mate het delictgevaar dat uit de geestesstoornis voortvloeit, is teruggebracht en of op grond daarvan verlof dient te worden toegekend. Hoewel deze cijfers aan de ene kant aantonen dat het tbs-stelsel effectief is in het terugdringen van herhaald strafbaar gedrag, recidiveert niettemin een aantal voormalig tbs-gestelden met een zeer ernstig (tbs-waardig) delict. Het is juist de recidive bij deze doelgroep, waarbij sprake is van zeer ernstige delicten, die diep ingrijpen in het leven van het slachtoffer en nabestaanden, die dit wetsvoorstel beoogt te voorkomen. In het kader van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege kan een tbs-gestelde in de toekomst zo lang als dat gelet op de feiten en omstandigheden van het individuele geval noodzakelijk is onder toezicht worden gesteld, waarbij het vangnet van terugplaatsing naar de verpleging van overheidswege blijft bestaan. De termijn van toezicht en een gecontroleerde resocialisatie eindigen dan niet langer automatisch doordat een wettelijke termijn is volgelopen, maar pas wanneer dat in het individuele geval verantwoord wordt geacht. Het kunnen leveren van

maatwerk is ook de reden waarom er in dit wetsvoorstel voor is gekozen de wettelijke maximale termijn te laten vervallen in plaats van deze verder te verruimen naar bijvoorbeeld vijftien jaar, zoals de leden van de fractie van **GroenLinks** mij vragen.

De hiervoor weergegeven cijfers onderstrepen de noodzaak van een op de individuele zaak toegesneden mogelijkheid tot verruiming en rechtvaardigen daarmee het laten vervallen van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege. Dat nog niet bekend is in hoeveel gevallen de huidige termijn te kort zal zijn, omdat de eerdere wetswijziging nog niet is geëvalueerd, acht ik daarvoor geen belemmering. Hoewel ik veel waarde hecht aan wetsevaluaties en van mening ben dat er ondanks de verdere aanscherping van de wetgeving in het onderhavige wetsvoorstel nog steeds grond bestaat een evaluatie van de wetswijziging van 2008 uit te laten voeren, acht ik het afwachten van die evaluatie noodzakelijk noch wenselijk. Zoals door één van mijn voorgangers eerder ook al is aangegeven (TK 2006–2007, 28 238, nr. 13), is een langdurig tijdsverloop sinds de inwerkingtreding van de wetswijziging van 2008 noodzakelijk om de effecten van die wetswijziging in voldoende mate in beeld te krijgen. Dit geldt zeker waar de evaluatie zich richt op de groep die uiteindelijk de gehele huidige maximale termijn van negen jaar onder toezicht staat. En juist die groep is interessant met het oog op onderhavig wetsvoorstel. Pas vanaf 2017 zal langzamerhand concreet duidelijk worden hoe groot deze groep is. Een overzicht in hoeverre de verlenging naar negen jaar tekort schiet, waar de leden van de fracties van **GroenLinks** en de **SP** om vragen, is om die reden nog niet voor handen. Ik acht de kans bovendien groot dat het ook na 2017 nog enige jaren zal duren voordat een representatief beeld ontstaat. Voor de definitieve effecten van de wetswijziging in termen van recidivevermindering is nog meer tijd nodig. Dit hangt samen met het feit dat pas na enig tijdsverloop na de uitstroom duidelijk wordt of er gerecidiveerd is. Het is gebruikelijk hierbij een termijn te hanteren van minimaal 2 jaar na afloop van de te onderzoeken wijziging. Jarenlang wachten op uitkomsten van een evaluatie van de wetswijziging van 2008 met de wetenschap dat de onderzochte recidivecijfers zich in die tijd mogelijk vertalen in (zeer) ernstige misdrijven en nieuwe slachtoffers, acht ik zeer onwenselijk. Ik acht het dan ook noodzakelijk om thans maatregelen te treffen die langdurig toezicht mogelijk maken en het laten vervallen van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging acht ik daarbij een noodzakelijk, geschikt en proportioneel middel.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen mij in dit verband nog hoe ik de observaties van het openbaar ministerie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor Sanctietoepassing en Jeugdbescherming beoordeel, dat in de praktijk nauwelijks behoefte lijkt te bestaan aan een langere toezichttermijn. Ik heb de adviezen van deze, en andere, organisaties uiteraard goed bestudeerd. Naar mijn mening valt uit deze adviezen niet af te leiden dat er in de praktijk nauwelijks behoefte bestaat aan een langere termijn, maar wel dat deze organisaties van oordeel zijn dat het laten vervallen van de wettelijke maximale termijn prematuur is, omdat de eerdergenoemde wetswijziging van 2008 nog niet is geëvalueerd. De redenen waarom ik het afwachten van een wetsevaluatie onwenselijk acht, heb ik hiervoor reeds uiteengezet. In aanvulling daarop breng ik graag nog onder Uw aandacht dat er ook organisaties zijn, in het bijzonder Reclassering Nederland, die ook nu al toezicht houdt op tbs-gestelden van wie de verpleging voorwaardelijk is beëindigd, die juist zeer positief zijn over de voorgestelde afschaffing van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege. Hoewel de ketenpartners, net als ik overigens, verwachten dat een verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van

de verpleging van overheidswege na negen jaar slechts in een beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn, ontvang ik uit de praktijk zeker ook signalen die pleiten voor de voorgestelde mogelijkheid tot langdurige verlenging.

Al met al meer dan voldoende aanleiding om in het regeerakkoord «Bruggen slaan» op te nemen dat levenslang toezicht op zeden- en geweldsdelinquenten mogelijk moet worden. En om het laten vervallen van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege in het wetsvoorstel dat dit regelt op te nemen als een van de te treffen maatregelen. In relatie tot het moment van indienen van het wetsvoorstel informeren de leden van de **VVD**-fractie daarnaast ook nog naar het programma «Uitvoeringsketen Strafrechtelijke beslissingen» (USB), in het kader waarvan wordt gewerkt aan een andere verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen. In het onderhavige wetsvoorstel is voor wat betreft de verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen uitgegaan van de huidige wettelijke bepalingen. Deze leden merken terecht op dat de uitkomst van de genoemde herziening ook gevolgen heeft voor hetgeen in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld. Het wetsvoorstel Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (34.086) is momenteel in behandeling in de Tweede Kamer. In het kader van dat wetstraject zal worden stilgestaan bij de gevolgen van dat wetsvoorstel voor het onderhavige.

Voorts is over of naar aanleiding van dit onderdeel van het wetsvoorstel door verschillende fracties ook een aantal andere vragen gesteld. Zo informeren de leden van de **PvdA**-fractie naar de wijze waarop dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de zogeheten «Taskforce behandelduur tbs» en naar het te verwachten effect van dit wetsvoorstel op de gemiddelde tbs-behandelduur. In de eerdergenoemde meerjarenovereenkomst die in april 2013 met de overkoepelende organisaties in de forensische zorg – GGZ Nederland en de Verenging Gehandicaptenzorg Nederland – is gesloten, is onder meer afgesproken om een Taskforce Behandelduur tbs, onder voorzitterschap van de heer B. Eenhoorn, in te stellen met als doel de gemiddelde tbs-behandelduur te verkorten van de tien naar acht jaar. Die doelstelling is inmiddels behaald. Deze verkorting was noodzakelijk, omdat de gemiddelde behandelduur van tbs-gestelden in de loop der jaren geleidelijk was opgelopen door de veranderende verlofpraktijk en de toegenomen aandacht voor risicotaxatie en risicomanagement. Het verkorten van de gemiddelde behandelduur van tbs-gestelden leidt naar verwachting tot het vaker en sneller laten doorstromen van tbs-gestelden, mits dit uiteraard vanuit veiligheidsoverwegingen toelaatbaar is. Met als gevolg dat tbs-gestelden bij gebleken goede behandelresultaten worden doorgeplaatst naar een zorgplek met een lagere behandel- en beveiligingsintensiteit. Hierbij blijven de huidige uitstroom-voorwaarden behouden. De rechter bepaalt immers of het recidiverisico tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht alvorens hij overgaat tot de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging of het definitief beëindigen van de tbs-maatregel.

In december 2014 heeft de Taskforce een rapport uitgebracht met daarin een aantal concrete aanbevelingen om de gemiddelde behandelduur in de tbs terug te dringen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op zowel de behandeling als de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden en in januari 2015 is de beleidsreactie op dat rapport aan de Tweede Kamer gezonden (TK 2014–2015, 29 452, nr. 187 en bijlage bij nr.187). Eén van de aanbevelingen die zal worden opgevolgd, betreft het in pro Justitia-rapportages laten opnemen van een (forensische) prognose betreffende de behan-

delduur. Op deze wijze wordt het toekomstperspectief van (potentiële) tbs-gestelden vergroot. Ook wordt meer zicht verkregen op de planning van de behandeling. De (forensische) prognose uit de rapportage zal tijdens iedere verlengingszitting worden afgezet tegen de behandelingsfase, waarin de tbs-gestelde zich op dat moment bevindt. Hierdoor kunnen eventuele afwijkingen in beeld worden gebracht. Op basis daarvan kan op effectieve en efficiënte wijze (bij)sturing plaatsvinden. Dat bijsturing van de behandeling nodig is, kan daarnaast ook blijken uit het multidisciplinaire advies dat de officier van justitie gehouden is over te leggen in aanvulling op de bij een verlengingsvordering gebruikelijke stukken in het geval sprake is van een verlengingsvordering waardoor de totale duur van de tbs met verpleging van overheidswege een periode van zes jaar of een veelvoud daarvan te boven gaat. Dit multidisciplinaire advies betreft een second opinion op het verlengingsadvies en bevat een evaluatie van het verloop en de effectiviteit van de behandeling van de ter beschikking gestelde en aanbevelingen daaromtrent. Teneinde deze waarborg- en signaleringsfunctie voor de behandeling en de voortgang daarvan te verstevigen, zal deze tussentijdse externe toets voortaan om de vier in plaats van om de zes jaar plaatsvinden. Deze beide maatregelen hebben een toename van het toekomstperspectief tot gevolg in vergelijking met de huidige situatie.

Het streven van het verkorten van de gemiddelde behandelduur in de tbs en het onderhavige wetsvoorstel liggen in elkaars verlengde. Dat de tbs-maatregel niet langer automatisch van rechtswege eindigt wanneer de wettelijke termijn van negen jaar voorwaardelijke beëindiging van de verpleging is volgelopen, leidt er naar verwachting toe dat mogelijk in een eerder stadium wordt overgegaan tot het voorwaardelijk beëindigen van de verpleging van overheidswege. Uiteraard alleen voor zover dit aanvaardbaar is vanuit veiligheidsoverwegingen. De mogelijkheid van maatwerk voor wat betreft het verder kunnen verlengen van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege kan dan ook, evenals de aanbevelingen van de Taskforce, bijdragen aan het verkorten van de gemiddelde (intramurale) behandelduur van de tbs.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat in de nota naar aanleiding van het verslag vermeld wordt dat libidoremmende medicatie tot het behandelaanbod van de reclassering behoort en een veelbelovend middel is voor het verminderen van recidive. Zij vragen of dit eveneens geldt voor chemische castratie, of dit ook wordt aangeboden tijdens de tbs-behandeling en of de tbs-maatregel kan worden beëindigd na een «succesvolle» chemische castratie. In reactie op deze vragen wijs ik er op dat toediening van libidoremmende medicatie een behandeling betreft die de hormoonbalans van de patiënt beïnvloedt. Dit wordt ook wel aangeduid met de term «chemische castratie». In Nederland bestaat de mogelijkheid dat een arts libidoremmende middelen voorschrijft als onderdeel van een forensisch psychiatrische behandeling. Omdat deze middelen ingrijpende negatieve gevolgen (kunnen) hebben op de fysieke en geestelijke gesteldheid van de patiënt, is het uitgangspunt daarbij dat libidoremmende middelen alleen worden toegediend nadat een wilsbekwame zedendelinquent hiermee heeft ingestemd. Uit internationaal onderzoek blijkt dat bij de groep zedendelinquenten die libidoremmende medicatie gebruikt en daarnaast onder toezicht is gesteld sprake is van een reductie ten aanzien van zowel seksuele- als geweldsdadige recidive. Tijdens de tbs-behandeling worden libidoremmende middelen aangeboden conform het daartoe reeds opgestelde beleidskader. Het voorschrijven van libidoremmende medicatie als onderdeel van de tbs-behandeling kan bijdragen aan de maatschappelijke veiligheid tijdens en na afloop van de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel. Met deze middelen kan de uit de psychische stoornis voortvloeiende delictgevaar-

lijkheid worden verminderd zodat stapsgewijs op verantwoorde wijze aan terugkeer in de samenleving kan worden gewerkt en stagnatie hiervan wordt voorkomen. Een succesvol gebruik van libidoremmende middelen kan er mitsdien aan bijdragen dat het eerder verantwoord wordt geacht de verpleging van overheidswege voorwaardelijk te beëindigen. Bij zedendelinquenten van wie (inmiddels) de verpleging van overheidswege is beëindigd, kan het wegvallen van dit vangnet – na afloop van de huidige wettelijke maximumduur van negen jaar – ertoe leiden dat zij stoppen met de behandeling. Hoewel het risico op recidive door middel van de behandeling tijdens de tbs is geminimaliseerd, kunnen zedendelinquenten ook na een lange periode terugvallen, met name als de noodzakelijke ondersteunende kaders ontbreken. Daarom acht ik het noodzakelijk dat het reclasseringstoezicht, al dan niet in combinatie met het gebruik van libidoremmende middelen, zo lang als nodig voortduurt. Bij een deel van de zedendelinquenten kan langdurig toezicht, ondersteunt met de mogelijkheid van toediening van libidoremmende medicatie, de enige manier zijn voor een veilige terugkeer in de samenleving, ook omdat het libido-onderdrukkende effect van deze medicatie afhankelijk is van het blijvend gebruik van deze medicatie en de reclassering op deze wijze kan toezien op een correct gebruik van de medicatie.

Ook de leden van de fractie van **GroenLinks** hebben nog een tweetal vragen. Deze leden willen ten eerste weten waarom ik niet net zoals één van mijn ambtsvoorgangers de mening ben toegedaan dat een langere periode dan negen jaar voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege op principiële bezwaren stuit met het oog op de psychische belasting voor de tbs-gestelde. Voor het antwoord op deze vraag is essentieel of al dan niet een zinvolle invulling kan worden gegeven aan het toezicht dat in het kader van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging wordt uitgeoefend. Ten tijde waarop mijn voorganger voormeld standpunt heeft ingenomen, werd er sterk aan getwijfeld of bij een langere duur nog wel een zinvolle invulling aan het reclasseringstoezicht kon worden gegeven. Dat inzicht is inmiddels gewijzigd: inmiddels wordt, mede op basis van onderzoek van het WODC, aangenomen dat adequate vormen van toezicht en begeleiding ook langer dan negen jaar na uitstroom nog zinvol kunnen zijn met het oog op het verminderen van het recidiverisico.
Voor de tbs-gestelde die na een (intensieve) behandeling met de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging de eindfase van zijn tbs-traject heeft ingezet, geldt – ook wanneer deze voorwaardelijke beëindiging inmiddels negen jaar duurt, dat de definitieve beëindiging van de tbs-maatregel in een relatief kort tijdsbestek van één tot twee jaar een realistisch einddoel is. De voorwaardelijke beëindiging van de verpleging is – en blijft – gericht op resocialisatie en geleidelijke afbouw en definitieve beëindiging van de tbs-maatregel. De bewustwording van de tbs-gestelde, die door de intensieve behandeling inmiddels (enig) ziekte-inzicht heeft verworven, dat deze zich bevindt in de eindfase van de tbs, het gegeven dat definitieve beëindiging op relatief korte afstand is en de wens om te voorkomen dat de verpleging zal worden hervat, zal hem kunnen motiveren zich aan de voorwaarden te houden en zich actief in te zetten voor het nog verder terugdringen van het recidiverisico tot een aanvaardbaar niveau. Mocht sprake zijn van weerstand bij betrokkene, dan geldt dat de reclassering gespecialiseerd is in het motiveren tot gedragsverandering en het ombuigen van eventuele weerstand, hetgeen juist op het expertiseterrein van de reclassering ligt. Het ombuigen van weerstand en het motiveren tot gedragsbeïnvloeding vormt binnen de methodiek binnen het reclasseringstoezicht dan ook een belangrijk aspect.
Voorts informeren deze leden, onder verwijzing naar het advies van de Raad van State, of het klopt dat de doelgroep voor wie de duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging voortaan meer dan negen

jaar kan bedragen tbs-gestelden betreft, die kennelijk gedurende negen jaar niet hebben gerecidiveerd en ze vragen zich af op welke wijze dan toch nog kan zijn voldaan aan het criterium van een «hoog recidiverisico» om het toezicht verder te kunnen verlengen. In reactie op deze vraag wijs ik er allereerst op dat de passage in de memorie van toelichting over de categorie delinquenten met een «hoog risico op recidive» waaraan de Raad van State refereerde, niet specifiek ziet op tbs-gestelden van wie de verpleging van overheidswege voorwaardelijk is beëindigd, maar op de groep delinquenten waarvoor in het algemeen langdurig toezicht is aangewezen. Voor de (verdere) verlenging van de tbs-maatregel, in voorkomende gevallen onder voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, gelden de gebruikelijke verlengingsvoorwaarden. Voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege vindt in de regel eerst plaats na het succesvol doorlopen van de fase van proefverlof. Bij proefverlof houdt de reclassering toezicht, maar is de tbs-kliniek nog wel verantwoordelijk voor de tbs-gestelde. In het algemeen kan worden aangenomen dat een tbs-gestelde ten aanzien van wie de verpleging van overheidswege reeds negen jaar aaneengesloten voorwaardelijk is beëindigd inderdaad niet gerecidiveerd heeft. In het geval van recidive is het immers aannemelijk dat de verpleging van overheidswege zou zijn hervat. Echter, ook zonder dat betrokkene gerecidiveerd heeft, kan de situatie zich voordoen dat moet worden aangenomen dat het recidiverisico dat van betrokkene uitgaat ook na negen jaar voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege nog onvoldoende is afgenomen. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat juist de controle en begeleiding door de reclassering de tbs-gestelde ervan hebben weerhouden een nieuw delict te plegen en dat zonder die controle en begeleiding het recidiverisico onverminderd hoog is. Of dat het geval is, zal moeten blijken uit een actueel reclasseringsadvies.

In antwoord op de vraag van het lid van de **SGP**-fractie hoe het vervallen van de maximumduur moet worden beschouwd in het licht van de eis van voorzienbaarheid voor betrokkenen, wijs ik er tot slot op dat het laten vervallen van de wettelijke termijn van negen jaar alleen gevolgen heeft voor voorwaardelijke beëindigingen van de verpleging van overheidswege die aanvangen na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

Met het voorgaande heb ik tevens de vragen van de leden van de **D66**-fractie beantwoord, die hadden aangegeven zich bij alle vragen in deze paragraaf aan te sluiten.

3. Verlenging proeftijden

Enkele fracties hebben eveneens vragen gesteld over het tweede onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel, het verlengen van de proeftijden. De meeste van deze vragen zien op de voorgestelde wijziging van het derde lid van artikel 15c, van het Wetboek van Strafrecht, die het onder bepaalde voorwaarden mogelijk maakt om de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling telkens te kunnen verlengen met ten hoogste twee jaar. Deze wijziging maakte oorspronkelijk geen deel uit van het onderhavige wetsvoorstel, maar is daarin thans opgenomen als gevolg van het in de Tweede Kamer breed gedragen amendement Van Toorenburg c.s. (nr. 10). Ik dank de leden in het bijzonder voor hun vragen naar aanleiding van dit amendement, omdat zij mij hiermee in de gelegenheid stellen om ook over dit onderdeel van het wetsvoorstel nadere uitleg te geven.

De leden van de **PvdA**-fractie geven aan dat de Raad van State het gelijktrekken van de minimumproeftijd voor de bijzondere voorwaarden met die van de algemene voorwaarde van één jaar buitenproportioneel acht en zij vragen mij waarom het wetsvoorstel op dit punt niet is gewijzigd, nu blijkens het nader rapport niet beoogd is om een minimumduur van de bijzondere voorwaarden voor te schrijven. In reactie op deze vraag hecht ik eraan om eerst een misverstand uit de weg te ruimen. Anders dan waar deze leden van uit lijken te gaan, heeft de Raad van State zich niet in algemene zin op het standpunt gesteld dat een minimumproeftijd van één jaar voor de bijzondere voorwaarden disproportioneel zou zijn. Wel heeft de Raad van State erop gewezen dat in het geval van gevangenisstraffen tot twee jaar, waarbij als bijzondere voorwaarde slechts wordt opgelegd het volgen van een agressietraining van circa zes weken, spanning kan ontstaan met het proportionaliteitsbeginsel. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad van State is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat deze wetswijziging het in alle gevallen – dus ook bij een relatief korte gevangenisstraf – mogelijk maakt om gedurende een minimumperiode van één jaar te werken aan gedragsverandering door middel van bijzondere voorwaarden. Niet is beoogd om een minimumduur voor te schrijven voor elke individuele bijzondere voorwaarde die in een voorkomend geval wordt gesteld. In het door de Raad van State aangehaalde voorbeeld blijft het dus mogelijk om als voorwaarde het volgen van een agressietraining van circa zes weken te stellen. Wanneer betrokkene die therapie met succes afsluit, dan heeft hij de voorwaarde daarmee nageleefd. Het is echter zeer wel denkbaar dat aan de voorwaardelijke invrijheidstelling meerdere bijzondere voorwaarden worden verbonden. Dat voor een specifieke voorwaarde als het volgen van een agressietherapie geldt dat daaraan is voldaan wanneer de te volgen therapie na ommekomst van enkele weken is afgerond, staat er dan niet aan in de weg dat betrokkene zich aan de andere opgelegde bijzondere voorwaarden, zoals bijvoorbeeld een meldplicht, wél gedurende de gehele periode van één jaar dient te houden. Met andere woorden: differentiatie binnen de bijzondere voorwaarden is mogelijk en het maatwerk dat hiermee kan worden geleverd, maakt het mogelijk dat de terugkeer van betrokkene in de maatschappij zorgvuldig plaatsvindt, onder op hem toegesneden voorwaarden.

Verder willen deze leden van mij weten hoe kan worden voorkomen dat de zelfstandige toezichthoudende maatregel die in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd niet bij uitzondering, maar als regel opgelegd gaat worden. De zelfstandige maatregel is een maatregel die diep kan ingrijpen in het privéleven van de betrokkene en die naar zijn aard daarom alleen dient te worden ingezet in die gevallen waarin dit echt noodzakelijk wordt geacht. Daartoe zijn ook verschillende waarborgen in dit wetsvoorstel ingebouwd, waaronder de ruime beroepsmogelijkheden. Ook in de wetsgeschiedenis is dat uitgangspunt meermaals benadrukt. Ik hoop deze leden verder gerust te kunnen stellen wanneer ik zeg dat ik geen enkele aanwijzing heb dat de reclassering het opleggen van de zelfstandige maatregel standaard zal adviseren, dat het openbaar ministerie deze maatregel standaard zal vorderen of dat de rechter deze standaard (ambtshalve) zal opleggen.

Tot slot stellen de leden van de **PvdA**-fractie het hiervoor reeds genoemde amendement Van Toorenburg c.s. aan de orde. Aan het verzoek van deze leden om te reageren op de kritiek die de Nederlandse Orde van Advocaten op (NOvA) dit amendement heeft geuit geef ik uiteraard graag gehoor. Ik zal dat doen in samenhang met mijn beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de **SP**, **GroenLinks** en de **ChristenUnie** over dit amendement, waar de leden van de fractie van **D66** zich bij hebben aangesloten.

Kern van de kritiek van de NOvA is dat de noodzaak voor het amendement onvoldoende is onderbouwd, dat niet is voorzien in overgangsrecht en dat het amendement in strijd is met de eisen van rechtszekerheid en voorzienbaarheid en zeer waarschijnlijk de toets van het EVRM niet kan doorstaan.

Blijkens de toelichting bij het amendement, dient de mogelijkheid de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling telkenmale te kunnen verlengen met twee jaar te worden gezien als een aanvullende maatregel ten opzichte van de zelfstandige toezichthoudende maatregel. Vanwege de specifieke kenmerken van de zelfstandige maatregel, kan deze alleen aansluitend aan de gevangenisstraf, voorwaardelijke invrijheidstelling of tbs-maatregel ten uitvoer worden gelegd, wanneer deze maatregel in het (veroordelend) vonnis reeds was opgelegd. Wanneer de zelfstandige maatregel niet reeds in het vonnis is opgelegd, is langdurig toezicht in dat kader niet mogelijk. Ook niet wanneer nadien, bijvoorbeeld op basis van informatie uit de penitentiaire inrichting of een reclasseringsrapport, zou blijken dat verder toezicht op betrokkene met het oog op de veiligheid toch nodig is. De indieners van het amendement, en met hen een groot deel van de Tweede Kamer, achtten die situatie zeer onwenselijk en zij hebben een aanvullende maatregel getroffen om betrokkene ook in dat geval langer onder toezicht te kunnen houden. De noodzaak voor deze aanvullende maatregel is hiermee naar mijn mening afdoende onderbouwd. In reactie op de opmerking van de NOvA dat de rechter in deze zaken geen aanleiding zag de zelfstandige maatregel op te leggen, hecht ik eraan te benadrukken dat het hier, zo wordt in de toelichting bij het amendement ook uiteengezet, in het bijzonder zal gaan om situaties waarin nieuwe inzichten naar voren zijn gekomen. Het betreft in de regel dus feiten of omstandigheden op grond waarvan mag worden aangenomen dat de rechter de zelfstandige maatregel zou hebben opgelegd, wanneer deze ten tijde van het vonnis op de hoogte zou zijn geweest van die informatie. Dat die situatie zich, zo is de verwachting van de NOvA, slechts bij uitzondering laat denken, acht ik niet bezwaarlijk. Integendeel, de hoofdregel is dat verlenging van de proeftijd slechts eenmaal mogelijk is met ten hoogste een periode van twee jaar. Van de uitzondering op die regel, die het voor specifieke delinquenten mogelijk maakt om de proeftijd telkenmale te kunnen verlengen wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, dient naar zijn aard spaarzaam gebruik te worden gemaakt. Dat de voorwaardelijke invrijheidstelling ook kan worden herroepen in het geval betrokkene zich niet aan de gestelde voorwaarden houdt, doet evenmin afbreuk aan de noodzaak voor de in het amendement voorgestelde maatregel. Ten eerste omdat ook wanneer betrokkene zich aan de gestelde voorwaarden houdt, toch nog steeds een recidiverisico van hem uit kan gaan en ten tweede omdat de reactie op het overtreden van een voorwaarde maatwerk betreft en niet elke overtreding hoeft te leiden tot intrekking van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De resocialisatie van betrokkenen zou bij automatische intrekking van de voorwaardelijke invrijheidstelling ook niet gebaat zijn.

Dat betrokkenen mogelijk minder energie en overtuiging zullen steken in resocialisatie inspanningen schat ik anders in dan de NOvA. De hoofdregel is dat de proeftijd slechts eenmaal verlengd kan worden. Een verdere verlenging is alleen mogelijk voor een bepaalde categorie delinquenten: zeden- of zware geweldsdelinquenten. Voor die doelgroep is duidelijk dat zij er rekening mee dienen te houden dat verdere verlenging van de proeftijd mogelijk is. In dat verband is van belang dat de proeftijd steeds met een bepaalde, in tijd beperkte, termijn van ten hoogste twee jaar verlengd kan worden. Na ommekomst van die termijn loopt de proeftijd in beginsel steeds af en elke verlenging vereist een beslissing van de rechter. De rechter toetst dus periodiek of verlenging

van de proeftijd nog noodzakelijk en proportioneel is. Hiermee is het einde van het toezicht binnen een relatief kort tijdsbestek een realistisch doel. De wens een (verdere) verlenging te voorkomen kan daarbij voor betrokkene een stimulans zijn zich actief in te zetten. Bedacht moet verder worden dat begeleiding een integraal en belangrijk onderdeel is van het reclasseringstoezicht. En met name die begeleiding kan een substantiële bijdrage leveren aan de resocialisatie van betrokkene.

Het telkenmale kunnen verlengen van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling is slechts mogelijk ten aanzien van specifieke categorieën delinquenten (zeden- en zware geweldsdelinquenten) en alleen op twee gronden: indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat betrokkene wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen («geweldsmisdrijf») of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is.
In reactie op een verzoek van de leden van de **ChristenUnie**-fractie om (de reikwijdte van) de eerste grond voor verdere verlenging nader toe te lichten merk ik op dat aan deze verlengingsgrond alleen zal zijn voldaan wanneer van de betreffende zeden- of zware geweldsdelinquent een actueel risico op recidive uitgaat, waarbij dat recidiverisico betrekking heeft op een zogeheten «geweldsmisdrijf», een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. Of een actueel recidiverisico aanwezig is, zal blijken uit een recent opgemaakt, gemotiveerd reclasseringsadvies, dat een risicotaxatie omvat.
In relatie tot de tweede grond voor verdere verlenging, het criterium «ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen», wijzen de leden van de **SP**-fractie erop dat er zowel civielrechtelijk – zij noemen daarbij specifiek de onrechtmatige daad-actie in kort geding, waarbij bij wijze van voorlopige voorziening bijvoorbeeld een contactverbod kan worden opgelegd – als bestuursrechtelijk al maatregelen getroffen kunnen worden om ernstig belastend gedrag van de ene jegens de andere burger te voorkomen, dat de burgemeester een ordemaatregel kan treffen en dat vormen van «ernstig belastend gedrag» daarenboven in het strafrecht onder tal van strafbare feiten vervolgd kunnen worden. Gelet op deze reeds bestaande mogelijkheden om het slachtoffer of de getuige te beschermen, willen zij weten hoe ik de proportionaliteit van dit criterium beoordeel. Ik dank deze leden voor deze vraag, omdat ze mij hiermee in de gelegenheid stellen om deze voorgestelde mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd in een breder perspectief te plaatsen. Zoals deze leden terecht opmerken, kunnen door verschillende actoren verschillende instrumenten en bevoegdheden worden aangewend die eraan kunnen bijdragen ernstig belastend gedrag van de ene jegens de andere burger te voorkomen. Afhankelijk van het kader, de actor en de aan te wenden bevoegdheid, gelden noodzakelijkerwijs verschillende criteria. Zo is voor het treffen van ordemaatregelen door de burgemeester – die verantwoordelijk is voor de openbare orde in zijn gemeente – vereist dat de openbare orde is verstoord, of dat voor het ontstaan van die situatie ernstig wordt gevreesd. Aan dat vereiste zal «ernstig belastend gedrag» jegens een of meerdere specifieke personen niet altijd voldoen. En voor een voorlopige voorziening in kort geding is vereist dat sprake is van een «onrechtmatige daad» als bedoeld in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Gedrag dat als «ernstig belastend» in de zin van het tweede criterium kan worden aangemerkt zal, zoals voornoemde leden aannemen, vaak ook onder de juridische classificatie «onrechtmatig» als bedoeld in artikel 6:162 BW vallen. Dat betekent echter geenszins dat een onrechtmatige daad-actie een passend – en minder ingrijpend – alternatief zou zijn voor een verlengde proeftijd. Nog afgezien van het feit dat artikel 6:162 BW ook nog andere voorwaarden bevat waaraan voldaan moet worden, is hier

doorslaggevend dat betrokkene gedurende de proeftijd niet alleen gebonden is aan de daaraan verbonden voorwaarden als een contactverbod, maar dat op de naleving van die voorwaarden ook toezicht wordt gehouden door de reclassering en dat betrokkene begeleid wordt. Een verlenging van de proeftijd gaat, zo bevestig ik de leden van de fractie van **GroenLinks** dan ook desgevraagd, inderdaad gepaard met een verlenging van de noodzakelijke begeleiding en waar nodig ook met behandeling. De verlengde proeftijd levert daarmee, om het in de woorden van de leden van de **ChristenUnie**-fractie te zeggen, een nuttige en duidelijke bijdrage aan de terugkeer van betrokkene in de samenleving. Op de budgettaire consequenties hiervan, waarnaar de leden van de **GroenLinks**-fractie eveneens informeerden, zal ik in paragraaf 6 ingaan. In het toezicht en de begeleiding door de reclassering tijdens de verlengde proeftijd zit een belangrijke meerwaarde ten opzichte van een «kaal» contactverbod als voorlopige voorziening. Van het slachtoffer of de getuige die geconfronteerd wordt met ernstig belastend gedrag van de dader, mag naar mijn mening bovendien niet verwacht worden dat deze zelf een kort geding-procedure start teneinde een einde te maken aan dit gedrag. Dat de proeftijd alleen verlengd wordt wanneer en voor zo lang dat proportioneel is, wordt geborgd door de rechterlijke toets. In het kader van de beoordeling van een verlengingsverzoek van de proeftijd betrekt de rechter alle relevante individuele feiten en omstandigheden, waaronder de belangen van zowel de delinquent als van het slachtoffer, maar ook de ernst van het strafbare feit en (de duur van) de opgelegde straf. De rechter – in dezen de rechtbank die in eerste aanleg heeft kennisgenomen van het strafbare feit ter zake waarvan de gevangenisstraf was opgelegd – waakt er middels deze proportionaliteitstoets dus ook voor dat de periode dat een persoon onder toezicht staat niet onevenredig lang is ten opzichte van de straf, een kwestie die eveneens wordt aangesneden door de leden van de fractie van **GroenLinks**, die zich over dit amendement ernstige zorgen maken.

Deze leden wijzen erop dat in de toelichting op het amendement het telkens kunnen verlengen van de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling gelijk wordt geschakeld met de mogelijkheid om de ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging van overheidswege telkens te kunnen verlengen, terwijl toch sprake is van een principieel verschil tussen deze situaties. In het ene geval is er sprake van een geestesstoornis die behandeld moet worden en in het andere niet. Hoewel ook in het geval een gevangenisstraf wordt opgelegd, bij betrokkene wel degelijk sprake kan zijn van een geestesstoornis die behandeling behoeft, ben ik met deze leden van oordeel dat er een principieel verschil bestaat tussen de tbs-maatregel en een gevangenisstraf. Dat verschil hangt samen met het algemene onderscheid tussen een straf en een maatregel. De duur van de straf dient meer dan bij een strafrechtelijke maatregel het geval is in evenredigheidsverband te staan met de ernst van het delict en het verwijt dat de dader daarvan kan worden gemaakt. Anders dan de leden van de fractie van **GroenLinks**, begrijp ik de toelichting bij het amendement niet zo, dat daarin de verlenging van de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de verlenging van de tbs-maatregel gelijk worden geschakeld. De indieners van het amendement beoogden een maatregel te introduceren, die een oplossing moest bieden voor die gevallen waarin de zelfstandige toezichthoudende maatregel niet in het vonnis is opgelegd, maar aan het einde van de tbs-maatregel, detentie of voorwaardelijke invrijheidstelling een langere toezichtperiode toch noodzakelijk is op grond van nieuwe inzichten. Vervolgens merken zij op dat deze naar hun oordeel «zeer onwenselijke gevaarzettende situatie» zich met name zal voordoen ten aanzien van delinquenten die worden veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Om die reden sluiten zij voor hun oplossing aan bij het reeds bestaande kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Voor personen die wegens een

zogeheten «geweldsmisdrijf» de ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging van overheidswege opgelegd hebben gekregen, hoefden zij geen oplossing te vinden. Indien in die situatie niet tevens een zelfstandige maatregel in het vonnis is opgelegd – en dat zal doorgaans niet het geval zijn – ontstaat er geen «leemte» in het toezicht, omdat de tbs-maatregel zelf telkenmale verlengd kan worden zolang het recidive-risico niet voldoende is afgenomen en ook overigens aan de voorwaarden voor verlenging wordt voldaan. Meer beogen zij in mijn lezing van de toelichting niet te zeggen.

De indieners van het amendement hebben voor de maatregel die zij voor ogen hadden dus aansluiting gezocht bij de regeling van de voorwaarde-lijke invrijheidstelling. Het gewijzigde artikel 15c, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht past naar mijn mening ook in het huidige strafrechtelijke stelsel, zo beantwoord ik deze vraag van de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. In artikel 15c, derde lid, zijn waarborgen ingebouwd en zoals gebruikelijk is binnen ons stelsel, worden aan de inzet van meer ingrijpende maatregelen strengere eisen gesteld. Evenals voor de eenmalige verlenging het geval is, beslist de rechter over de verlenging van de proeftijd. Er vindt dus een periodieke rechterlijke toets plaats met betrekkelijk korte tussenpozen van ten hoogste twee jaar. Voorts is het telkenmale kunnen verlengen van de proeftijd aan strengere criteria verbonden dan de eenmalige verlenging. Het telkenmale kunnen verlengen is slechts mogelijk ten aanzien van specifieke categorieën delinquenten (zeden- en zware geweldsdelinquenten) en alleen op twee gronden: indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat betrokkene wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen («geweldsmisdrijf») of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is. Deze gronden komen overeen met de voorgestelde criteria voor de tenuitvoerlegging van de zelfstandige toezichthoudende maatregel. Het eerstgenoemde criterium, het recidivecriterium, wordt daarnaast ook gehanteerd als criterium op grond waarvan de proeftijd bij de voorwaar-delijke veroordeling ten hoogste tien jaar kan bedragen (artikel 14b Sr). Daarnaast wordt het criterium van het «geweldsmisdrijf» ook gebruikt als criterium op grond waarvan de ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging van overheidswege kan worden opgelegd (artikel 38e Sr). Tot slot wil ik in dit verband benadrukken dat artikel 15c, derde lid, Sr niet tornt aan het uitgangspunt van ons strafrechtelijk stelsel dat straffen eindig dienen te zijn. Dit artikel ziet op de tenuitvoerlegging van de in het vonnis opgelegde straf. De eventuele verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling verandert niets aan de aard of de duur van die straf. Daarnaast is het zo dat de mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd weliswaar wettelijk niet is gemaximeerd, maar dat deze mogelijkheid wel degelijk materieel begrensd is: verdere verlenging is alleen mogelijk zolang dit in het individuele geval noodzakelijk en proportioneel is en dit staat ter beoordeling aan de rechter. Van een «ongelimiteerde verlenging van het proefverlof, en dus formeel van de detentie» waar de leden van de **ChristenUnie**-fractie over spreken, is dan ook geen sprake. In voorkomende gevallen waarin het strafrestant waarover de voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend volledig ten uitvoer is gelegd, dan is het verder verlengen van de proeftijd bij gebrek aan een «stok achter de deur» niet langer aan de orde. De duur van de in het vonnis opgelegde gevangenisstraf wijzigt immers niet.

Bovenstaande conclusies zijn eveneens doorslaggevend voor de vraag hoe dit gewijzigde artikel, bezien in samenhang met het gegeven dat in het amendement geen overgangsrecht is opgenomen, zich verhoudt tot rechtstatelijke principes en internationale verdragen, een vraag die de

leden van de **ChristenUnie**-fractie mij stellen. Anders dan de NOvA meen ik dat het gewijzigde amendement past binnen de grenzen waarin we in een rechtstaat gebonden zijn. De vigerende jurisprudentie geeft mij geen reden om aan te nemen dat dit niet zo zou zijn. Dat het amendement niet voorziet in overgangsrecht, maakt die conclusie niet anders. Het gewijzigde artikel 15c Sr bevat geen wijziging van wetgeving ten aanzien van de strafbaarstelling of de strafbedreiging, maar betreft enkel de (wijze van) tenuitvoerlegging van een straf. De tenuitvoerlegging valt als zodanig niet onder het bereik van het legaliteitsbeginsel, omdat hierdoor de maximale duur van de opgelegde straf niet wijzigt. Van een verzwaring van een straf is in deze evenwel geen sprake. Gelet hierop, levert een onmiddellijke toepassing van deze bepaling geen strijd op met het legaliteitsbeginsel, dat is vervat in artikel 1.1 Sr en artikel 7 van het EVRM. Dit volgt ook uit vaste jurisprudentie van de Hoge Raad (o.a. HR 27-08-2013, ECLI:NOL:HR:2013:493 ten aanzien van de voorwaardelijke veroordeling in artikel 14e Sr) en is voor de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling betrekkelijk recent nogmaals bevestigd door het gerechtshof Den Haag (14-10-2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3259). In laatstgenoemde uitspraak heeft het gerechtshof ook expliciet overwogen dat het geldende recht, waaronder recente jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, onvoldoende aanknopingspunten biedt voor het standpunt dat de wijze van tenuitvoerlegging van een straf zeer bepalend is voor de zwaarte ervan en dat de executie van straffen vanuit dat oogpunt deels onder het bereik van artikel 7 EVRM zou vallen. Daarbij heeft het gerechtshof mede in aanmerking genomen dat de datum van invrijheidstelling van eiser onder de nieuwe regeling niet is gewijzigd, dat de gewijzigde regeling geen punitief doel beoogt en dat eventuele tenuitvoerlegging van het strafrestant onderworpen is aan rechterlijke toetsing. Die overwegingen gaan voor het gewijzigde artikel 15c Sr eveneens op.
In aanvulling hierop wijs ik er nog op dat het gewijzigde artikel 15c een afweging omvat van de verschillende belangen: zowel het belang van de veiligheid van de samenleving en de belangen van (toekomstige) slachtoffers, als ook van de belangen van de individuele delinquent. Ook zijn waarborgen ingebouwd, waaronder de periodieke rechterlijke toets, waardoor geborgd is dat de proeftijd ook in het individuele geval niet langer zal worden verlengd dan dat dit noodzakelijk en proportioneel is.

Bij de leden van de **ChristenUnie**-fractie leven ook nog de nodige andere vragen over de verlengde proeftijd in artikel 15c Sr. Zo vragen zij of, en zo ja waarom, een verlenging van het proefverlof het meest geschikte middel is om te beantwoorden aan het doel van het voorkomen van recidive bij zeden- of zware geweldsdelinquenten en hoe dit systeem zich verhoudt tot de bestaande mogelijkheden om het risico op recidive vooraf, tijdens en na de straf te voorkomen. Van «het meest geschikte middel» zou ik in relatie tot het terugdringen van recidive van zeden- of zware geweldsdelicten niet willen spreken. De verlengde proeftijd is een geschikt middel dat aan het terugdringen van recidive kan bijdragen, evenals de andere twee vormen van langdurig toezicht die in dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, te weten het laten vervallen van de wettelijke maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege bij de tbs-maatregel en de zelfstandige toezichthoudende maatregel. Wat deze middelen gemeenschappelijk hebben en wat ze geschikt maakt in dit verband, is dat de delinquent zolang dat noodzakelijk is onder toezicht kan blijven staan, waarbij door middel van op de persoon van de dader en de aard van het delict toegesneden gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden (verder) kan worden gewerkt aan een veilige en gecontroleerde terugkeer in de maatschappij, onder begeleiding van de reclassering. Deze middelen dienen in aanvulling op reeds bestaande kaders en maken onderdeel uit van een set

van maatregelen die elkaar versterken en die moeten bijdragen aan het terugdringen van recidive van ernstige, en voor het slachtoffer zeer ingrijpende, misdrijven. In het vonnis zal de rechter in het kader van de straftoemeting onder meer beoordelen of de oplegging van forensische zorg en/of de zelfstandige maatregel noodzakelijk is. Dit doet hij door op basis van een reclasseringsadvies een inschatting te maken van het toekomstige recidiverisico, waarbij hij met name het type delict, de omstandigheden waaronder dat is begaan en eventueel eerdere strafbare feiten in zijn beoordeling betrekt. Dit reclasseringsadvies bevat risicotaxatie en een op basis daarvan op maat gemaakt strafadvies aan de rechter, dat gericht is op het voorkomen van recidive. Ook wordt door de penitentiaire inrichting en de reclassering tijdens detentie en de periode van reclasseringstoezicht in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling ingezet op gedragsverandering, recidivereductie en voorbereiding en begeleiding bij terugkeer naar de samenleving. Dit laat onverlet dat er gedetineerden zijn, waarbij ondanks deze inspanningen het recidiverisico aan het einde van de detentie of voorwaardelijke invrijheidstelling onvoldoende is afgenomen en een juridische basis om langer toezicht te kunnen houden noodzakelijk is. In die juridische basis voorziet dit wetsvoorstel.

In het verlengde hiervan vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie in hoeverre de verlenging van de proeftijd ook voor langere tijd een geschikte methode is om aan een veilige en gedegen terugkeer te werken. De voorwaardelijke invrijheidstelling met de mogelijkheid van een verlengde proeftijd is in principe even geschikt als andere voorwaardelijke kaders om aan de terugkeer van betrokkene in de maatschappij te werken, ook gedurende langere tijd. De bijzondere voorwaarden die hierbij gesteld kunnen worden, komen ook overeen met de voorwaarden die bijvoorbeeld aan de zelfstandige maatregel kunnen worden verbonden. En met de dreiging van het alsnog executeren van het strafrestant, is er sprake van een stevige «stok achter de deur» in geval van het niet-naleven van de gestelde voorwaarden. In relatie tot de zelfstandige maatregel moeten hierbij echter wel enkele kanttekeningen worden gemaakt. De voorwaardelijke invrijheidstelling betreft de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf en staat daarom meer dan bij een maatregel het geval is in evenredigheidsverband met de ernst van het delict en de duur van de opgelegde vrijheidsstraf. Dat houdt in dat de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden bijzondere voorwaarden gerelateerd dienen te zijn aan het strafbare feit en dat bij de door de rechter te verrichten proportionaliteitstoets meer gewicht toekomt aan de vraag of de periode dat betrokkene onder toezicht staat niet onevenredig lang is ten opzichte van de hem opgelegde straf. Daarnaast kan het in voorkomende gevallen zo zijn, en neemt het risico daarop toe naarmate de proeftijd langer voortduurt, dat het strafrestant waarover de voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend op een gegeven moment volledig ten uitvoer is gelegd. Op dat moment is er geen sprake meer van een «stok achter de deur» en zal verlenging van de proeftijd niet langer aan de orde zijn. Desalniettemin ga ik er, gelet op het probleem dat zij beoogden op te lossen waarbij zij zoveel mogelijk wilden aansluiten bij de mogelijkheden die de zelfstandige maatregel biedt en ervan uitgaande dat zij het openbaar ministerie en de rechter in dezen zoveel mogelijk ruimte willen bieden om maatwerk te verrichten, niet van uit dat de indieners van het amendement overwogen hebben om een limiet te stellen aan het aantal tweejaarlijkse verlengingen van de proeftijd. In die overwegingen van de indieners van het amendement kan ik mij vinden, zij het dat bij de toepassing van de verlengde proeftijd rekening zal moeten worden gehouden met de kanttekeningen die ik zojuist noemde. Het uitgangspunt is dan ook dat de zelfstandige maatregel in het vonnis wordt opgelegd wanneer daartoe voldoende aanleiding bestaat.

Ook willen de leden van de **ChristenUnie**-fractie weten hoe wordt voorkomen dat personen ten aanzien van wie de proeftijd met toepassing van artikel 15c, derde lid, Sr wordt verlengd tijdens deze proeftijd in de fout gaan en recidiveren. Personen die voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld staan onder toezicht van de reclassering en aan de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn op de persoon toegesneden bijzondere voorwaarden verbonden, die zowel gedragsbeïnvloedend als vrijheidsbeperkend van aard kunnen zijn, en die tot doel hebben het risico op recidive te beperken. De voorwaarden zijn afgestemd op zowel het delict als op de persoon van de dader en op de aanwezige criminogene factoren die een aanleiding vormen tot of bij kunnen dragen aan delictgedrag. Bijvoorbeeld, op het moment dat het gebruik van alcohol of drugs een aanleiding is tot delictgedrag en daarmee het risico op recidive verhoogt, ligt het in de rede een verbod op het gebruik van alcohol of verdovende middelen en de verplichting om ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan controles op te leggen. De reclassering zal dan aan de hand van bloed- en urineonderzoek controleren of de delinquent deze voorwaarde naleeft. Deze op de persoon toegesneden aanpak brengt niet alleen de criminogene factoren die aanleiding zijn tot delictgedrag in kaart, maar ook de beschermende factoren die invloed hebben op het onthouden van delictgedrag. Gedurende de periode van toezicht zal de reclassering dan ook continu inzetten op zowel de controle op als ook op de begeleiding bij de naleving van de gestelde voorwaarden en het verankeren en versterken van de beschermende factoren teneinde nieuw delictgedrag te voorkomen. Deze combinatie van het stellen van op de persoon toegesneden voorwaarden, controle op het naleven daarvan en begeleiding door de reclassering, wordt getracht een gedragsverandering teweeg te brengen en herhaald delictgedrag te voorkomen. Tot slot willen deze leden weten hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de plannen om het verlofregime te versoberen. Op die vraag zal ik, mede naar aanleiding van hiermee samenhangende vragen van leden van de **SP**-fractie, in paragraaf 5.1 nader ingaan.

4. Nieuwe maatregel

4.1 Doelstelling nieuwe maatregel

De leden van de **CDA**-fractie wijzen erop dat ook een delict als opzettelijke brandstichting aanleiding kan geven tot grote maatschappelijke onrust en zij vragen mij waarom dit delict niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel valt. Ik hoop deze leden gerust te stellen met de volgende toelichting. Opzettelijke brandstichting, vervat in artikel 157 Sr, valt wel degelijk onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Dat is in ieder geval zo wanneer de verdachte deswege een tbs-maatregel opgelegd heeft gekregen. In dat geval kan de zelfstandige toezichthoudende maatregel bij alle vormen van opzettelijke brandstichting worden opgelegd op de voet van artikel 38, eerste lid, aanhef en onder a. Wanneer de verdachte wegens opzettelijke brandstichting wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf, kan de b-grond van artikel 38, eerste lid, de basis vormen voor het opleggen van de zelfstandige maatregel. Bepalend is dan of in het voorliggende geval al dan niet sprake is van een zogeheten «geweldsmisdrijf», een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. Of daarvan sprake is, beoordeelt de rechter op basis van alle relevante omstandigheden van het voorliggende geval. Wanneer het opzettelijke brandstichting met gevaar voor personen betreft (artikel 157, onder 2 en 3), is evident sprake van een geweldsmisdrijf en kan de zelfstandige maatregel worden opgelegd. Waar het echter gaat om opzettelijke brandstichting die alleen een gevaar voor goederen oplevert (artikel 157, onder 1), lijkt het

niet goed voorstelbaar dat sprake zou zijn van een geweldsmisdrijf en in dat geval kan de zelfstandige maatregel niet worden opgelegd.

4.2 Gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking

Aan de zelfstandige maatregel kunnen verschillende bijzondere voorwaarden worden verbonden, die betrokkene dient na te leven. Een van die voorwaarden is het verbod om vrijwilligerswerk (van een bepaalde aard) te verrichten. De leden van de **VVD**-fractie vragen mij, mede namens de leden van de fractie van **D66**, om nogmaals in te gaan op het door de reclassering geuite bezwaar dat de naleving van deze voorwaarde bijzonder lastig te controleren is. Het handhaven van het verbod op het doen van vrijwilligerswerk (van bepaalde aard) zie ik als een gedeelde verantwoordelijkheid. Enerzijds heeft de reclassering de taak om de levenswandel van betrokkene te monitoren en te beoordelen op naleving van de gestelde voorwaarden. Ik zal hen dan ook verzoeken om – indien deze voorwaarde wordt opgelegd – het een onderdeel te maken van de uitvoering van het toezicht. Anderzijds roep ik vrijwilligers-organisaties op om een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) van iedere actieve vrijwilliger te verlangen. Op deze manier kunnen alleen personen *zonder* relevante justitiële antecedenten werken met kwetsbare groepen. Om de VOG-plicht te realiseren is het voor vrijwilligers die met kinderen of mensen met een verstandelijke beperking werken, sinds 1 januari 2015 mogelijk om de VOG gratis aan te vragen. Onder andere Scouting Nederland, Steunpunt Kindervakanties, NOC*NSF en de Rooms Katholieke Kerk hebben aan deze oproep gehoor gegeven, en vragen een VOG aan hun vrijwilligers.

5. Vormgeving van de maatregelen

5.1 Vormgeving en procedure

Verlenging van de tenuitvoerlegging van de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde zelfstandige maatregel is slechts mogelijk zolang er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat betrokkene wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de zelfstandige maatregel kan worden opgelegd of zolang dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Ten aanzien van de tweede grond vragen de leden van de fracties van de **VVD** en van **D66** mij om nogmaals toe te lichten wat onder «ernstig belastend gedrag» – dat naar de mening van deze leden terecht geobjectiveerd moet zijn – moet worden verstaan. Gerelateerd aan deze vraag, is de vraag van het lid van de **SGP**-fractie op welke wijze geborgd is dat sprake dient te zijn van een geobjectiveerde vrees voor ernstig belastend gedrag. Het begrip «ernstig belastend gedrag» kan al naar gelang de specifieke omstandigheden van het voorliggende geval verschillende gedragingen omvatten. Of bepaalde gedragingen, op zichzelf of bezien in onderlinge samenhang, in een specifieke situatie gekwalificeerd kunnen worden als «ernstig belastend» staat ter beoordeling aan de rechter. Dit vergt een beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden van het voorliggende geval. Hieraan is inherent dat de rechter bij die beoordeling een zekere beoordelingsruimte toekomt. Een exacte afbakening van het begrip kan ik dan ook niet geven, maar ik wil in dit verband wel benadrukken dat het hierbij kan gaan om zowel strafbare als om niet-strafbare gedragingen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan bedreiging (artikel 285 Sr), intimidatie (artikel 285a Sr), stalking (artikel 285b Sr), het veelvuldig contact zoeken of zich in de directe omgeving van het slachtoffer ophouden, waarbij deze ongevraagd en op hinderlijke wijze met de delinquent wordt geconfronteerd en mogelijk angst wordt aangejaagd. Voor de vraag of de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel ter voorkoming van ernstig

belastend gedrag noodzakelijk is, is vereist dat de rechter van oordeel is dat er sterke aanwijzingen bestaan dat een slachtoffer of getuige – gelet op diens uitingen of gedrag – redelijkerwijs dient te vrezen voor ernstig belastend gedrag door de delinquent. De vrees moet dus geobjectiveerd zijn: de gedragingen moeten bij een gemiddeld persoon redelijkerwijs vrees hebben kunnen doen ontstaan. Het is de rechter die deze objectiveringstoets toepast op de feiten en omstandigheden van het voorliggende geval. Factoren die de rechter daarbij onder meer zal betrekken zijn de frequentie van gedragingen en de indringendheid ervan, de aard van gedane uitlatingen en de omstandigheden waaronder deze zijn gedaan, maar ook objectieve hoedanigheden van het slachtoffer als leeftijd of handicap kunnen hierbij een rol spelen. Voor de rechter is het vaststellen van een geobjectiveerde vrees overigens niet nieuw. Dit criterium wordt in het strafrecht ook in andere situaties toegepast, bijvoorbeeld bij de beoordeling of sprake is van bedreiging (artikel 285 Sr).

De leden van de fracties van de **VVD** en **D66** merken terecht op dat de zelfstandige maatregel ook aansluitend aan de tbs met voorwaarden ten uitvoer kan worden gelegd en willen weten waarom er niet voor is gekozen langdurig toezicht voor deze doelgroep mogelijk te maken door de wettelijke maximale duur van de tbs met voorwaarden van negen jaar te laten vervallen. Ik dank deze leden voor deze constructieve suggestie, die bij het opstellen van dit wetsvoorstel ook is overwogen. Indachtig het specifieke karakter van de tbs met voorwaarden, wordt het ontbreken van een wettelijke maximale duur bij deze maatregel minder passend geacht en is voor die optie niet gekozen. Ik licht dit nader toe. De tbs met voorwaarden is een maatregel, waarbij de gevaarzetting voor de veiligheid van de samenleving nog in die zin aanvaardbaar is, dat vrijheidsontneming in de vorm van verpleging van overheidswege achterwege kan worden gelaten. De maatregel kan alleen worden opgelegd wanneer betrokkene zich bereid verklaard tot naleving van de voorwaarden. Die bereidheid zal mogelijk afnemen bij het ontbreken van een wettelijk vastgelegd maximale duur. Hierbij moet worden bedacht dat de verdachte die zich bereid moet tonen de voorwaarden na te leven – en die voorafgaand aan de tenuitvoerlegging van de tbs mogelijk nog een gevangenisstraf zal moeten ondergaan – nog aan het begin van zijn behandeltraject staat. Zijn situatie is dus anders dan die van de ter beschikking gestelde van wie de verpleging van overheidswege voorwaardelijk wordt beëindigd en die gemotiveerd wordt doordat de eindfase van zijn tbs-traject wordt ingezet. Mocht de termijn van negen jaar niet voldoende blijken, dan biedt de zelfstandige maatregel in voorkomende gevallen een uitkomst. Het lid van de **SGP**-fractie en de leden van de fractie van **D66** vragen zich af of de zelfstandige maatregel wel passend is bij de aard en zwaarte van de tbs-maatregel met voorwaarde. Dat is naar mijn mening het geval. Sterker nog, de mogelijkheid van voortgezet toezicht in het kader van de zelfstandige maatregel kan de effectiviteit van de tbs met voorwaarden versterken en waar nodig aanvullen. Laat ik voorop stellen dat de tbs-maatregel met voorwaarden wordt opgelegd in die gevallen waarin verwacht wordt dat de termijn van negen jaar afdoende is om het recidiverisico tot een aanvaardbaar niveau terug te dringen en betrokkene zich bereid verklaart de gestelde voorwaarden na te leven. De wetenschap dat aansluitend aan de tbs met voorwaarden een zelfstandige maatregel ten uitvoer gelegd zou kunnen worden, kan voor betrokkene een extra stimulans zijn om zich gedurende de looptijd van de tbs-maatregel maximaal in te spannen bij zijn behandeling en de hem gestelde voorwaarden na te leven. Die inspanning van betrokkene kan bijdragen aan het terugdringen van het recidiverisico dat van hem uitgaat. Alleen wanneer het recidiverisico nog niet tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht, kan het voortzetten van het toezicht in het kader van de zelfstandige maatregel aan de orde zijn. Betrokkene blijft dan dus onder

toezicht staan, maar zal de maatregel toch als minder belastend ervaren. Dit omdat het label «tbs» niet langer op hem van toepassing is, het mogelijk alsnog omzetten van de maatregel in een tbs-maatregel met verpleging van overheidswege niet langer aan de orde is en omdat de rechter kan kiezen voor een minder intensieve invulling van het toezicht. Bij het stellen van voorwaarden zal de rechter ook rekening houden met de eerder in het kader van de tbs gestelde voorwaarden – en de daarmee behaalde resultaten – en daar waar mogelijk bij aansluiten.

De leden van de fracties van de **VVD** en van **D66** willen ook weten of ik verwacht dat een rechter het toezicht vaak zekerheidshalve zal verlengen, in het bijzonder indien er gevallen zijn van niet verlengd toezicht waarbij na afloop ernstige recidive plaatsvindt. Het gegeven dat betrokkene eerder gerecidiveerd heeft, zal de rechter ongetwijfeld betrekken bij de beoordeling of er voldoende aanleiding is de zelfstandige maatregel op te leggen, deze ten uitvoer te leggen of de tenuitvoerlegging te verlengen. Ik heb echter geen reden om aan te nemen dat van een recidive een zaaksoverstijgend effect zal uitgaan in die zin dat het gegeven dat een delinquent recidiveert voor een rechter op zichzelf voldoende aanleiding zal zijn om het toezicht op een andere delinquent veiligheidshalve te verlengen. Verlenging van de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel vergt altijd een beoordeling van de actuele feiten en omstandigheden van de individuele zaak en die beoordeling is de rechterlijke macht toevertrouwd.

De leden van de **PvdA**-fractie en het lid van de fractie van de **SGP** stellen de minimumduur voor de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel van twee jaar aan de orde en vragen mij waarom het bepalen van die duur niet volledig aan de rechter wordt overgelaten, respectievelijk waarom niet is gekozen voor een minimumduur van één jaar. Van belang voor de keuze van een minimumtermijn van twee jaar is dat de praktijk uitwijst dat gedragsverandering niet van de ene op de andere dag is gerealiseerd. Een langere toezichtperiode is vaak noodzakelijk om vast te kunnen stellen of de gewenste gedragsverandering standhoudt en risico's beheersbaar geworden zijn. Daarbij is ook in aanmerking genomen dat de zelfstandige maatregel in de regel zal volgen op een periode waarin ook al aan gedragsverandering is gewerkt en die periode te kort is gebleken om het recidiverisico tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Bij deze keuze is ook betrokken dat de periodieke rechterlijke toets de nodige capaciteit vergt en dat aan een meer frequente periodieke rechterlijke toets kosten zijn verbonden. Aangenomen dat een termijn van (extra) toezicht betrekkelijk kort is met betrekking tot de doelgroep waar we hier over spreken, en dat verdere verlenging van de maatregel bij een termijn van één jaar bijgevolg in de lijn der verwachting ligt, dient dan een extra gang naar de rechter te worden gemaakt met bijbehorende kosten. De keuze voor de minimumduur van twee jaar is mitsdien ingegeven door redenen van doelmatigheid en proceseconomie. Nu geen sprake is van vrijheidsontneming en geborgd is dat het toezicht niet langer voortduurt dan noodzakelijk is doordat voorzien is in de mogelijkheid van tussentijdse wijziging of opheffing van de maatregel, acht ik een minimumduur van twee jaar ook gerechtvaardigd en proportioneel. Doordat de rechter binnen de toezichttermijn van twee jaar bovendien kan differentiëren in de duur van de afzonderlijke bijzondere voorwaarden heeft de rechter ook voldoende mogelijkheden om maatwerk te bieden.

De leden van de fracties van het **CDA** en van **D66** informeren naar de mogelijkheden om aan zware geweldsdelinquenten, die veroordeeld zijn tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf zonder dat daarbij tevens de maatregel van tbs is opgelegd, gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeper-

kende maatregelen op te kunnen leggen. Zij hebben de indruk dat dit slechts mogelijk is gedurende de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling en maken zich er zorgen over, dat voor deze groep een gedwongen opname niet tot de mogelijkheden behoort, omdat een gedwongen opname de voorwaardelijke invrijheidstelling juist zou beëindigen. Voor personen in detentie geldt dat zij, wanneer sprake is van een zorgvraag, in detentie geestelijke gezondheidszorg kunnen ontvangen. In voorkomende gevallen kunnen zij behandeld worden in een penitentiair psychiatrisch centrum, een separate afdeling binnen de gevangenis waar 24 uur per dag psychiatrische zorg kan worden verleend en ook overbrenging naar een psychiatrisch ziekenhuis behoort tot de mogelijkheden. Worden deze personen voorwaardelijk in vrijheid gesteld, dan kunnen aan die voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden worden verbonden, waaronder een verplichting tot opneming in een zorginstelling gedurende een bepaalde termijn. Op grond van deze voorwaarde, waar hij mee instemt, is betrokkene gehouden zich te laten opnemen in een zorginstelling. Komt hij deze voorwaarde niet na, dan kan de voorwaardelijke invrijheidstelling geheel of gedeeltelijk worden herroepen. De voorwaardelijke invrijheidstelling biedt echter geen grondslag voor een gedwongen opname. De opneming in een zorginstelling als bijzondere voorwaarde is dan ook niet aan te merken als een gedwongen opname. Voor een gedwongen opname is een machtiging op de grond van de Wet Bopz vereist. Mocht gedurende de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling blijken dat gedwongen opname noodzakelijk is, dan kan een verzoek om een bopz-machtiging worden ingediend. Wordt een bopz-machtiging afgegeven, dan is sprake van een situatie waarin betrokkene op een andere grond dan de gevangenisstraf rechtens zijn vrijheid is ontnomen. Gedurende die periode loopt de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling niet (artikel 15c, vierde lid, Sr). Met het aflopen van de bopz-machtiging, of een eerder ontslag uit de zorginstelling, loopt de proeftijd weer verder. Het is dus niet zo dat een gedwongen opname de (proeftijd bij de) voorwaardelijke invrijheidstelling beëindigt. In die gevallen waarin naast de gevangenisstraf tevens een zelfstandige maatregel is opgelegd en deze vervolgens ten uitvoer wordt gelegd, kan aansluitend aan de voorwaardelijke invrijheidstelling of aan de gevangenisstraf verder worden gewerkt aan gedragsverandering middels te stellen voorwaarden. Ook aan de zelfstandige maatregel kan de verplichting tot opneming in een zorginstelling worden verbonden.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de **SP** of zij het goed zien dat voor een veroordeelde die aan de zelfstandige maatregel is onderworpen geen enkele zekerheid bestaat dat hij ooit een vrij leven zonder toezicht zal mogen leiden, merk ik op dat het in uitzonderlijke gevallen inderdaad mogelijk is dat het toezicht – in enigerlei vorm – levenslang zal worden voortgezet. Onder bepaalde omstandigheden kan dat ook het geval zijn ten aanzien van een delinquent die het misdrijf heeft begaan toen hij nog minderjarig was. Dat is het geval wanneer op hem niet het adolescentenstrafrecht is toegepast, maar deze volgens het reguliere strafrecht is berecht. In zoverre heeft betrokkene dus geen zekerheid dat het toezicht op een gegeven moment zal eindigen. Maar, de situatie van levenslang toezicht zal zich naar verwachting slechts zelden voordoen. Of het voortzetten van het toezicht nog noodzakelijk is én proportioneel is, wordt bewaakt door de rechter. Dat betrokkene minderjarig was toen hij het strafbare feit beging is dan één van de factoren die de rechter bij de beoordeling in zijn belangenafweging zal betrekken. Overigens is dit ook een factor die de rechter zal betrekken bij zijn beslissing om de zelfstandige maatregel op te leggen en om deze ten uitvoer te leggen. Op de vervolgvragen van de leden van deze fractie, die

betrekking hebben op de kwaliteit van het toezicht en de capaciteit bij de betrokken ketenpartners zal ik hierna, in paragraaf 6, ingaan.

Vervolgens stellen de leden van de **SP-fractie** het mogelijke verband tussen de zelfstandige maatregel en de voorgenomen afschaffing van de detentiefasering aan de orde. Gerelateerd hieraan is de vraag van de leden van de fractie van de **ChristenUnie** hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de kabinetsplannen om het verlofregime te versoberen. In reactie op deze vragen merk ik op dat de huidige detentiefasering naar de mening van het kabinet te weinig bijdraagt aan het terugdringen van recidive en te vrijblijvend is. Bij brief van 27 november 2014 heeft mijn ambtsvoorganger een voorstel gedaan voor een andere invulling van de detentiefasering. Op dit moment worden deze voorstellen uitgewerkt. Met deze voorstellen komt een volwaardig stelsel van detentiefasering tot stand, waarbij de gedetineerde – indien hij aan de voorwaarden voldoet – in aanmerking komt voor externe vrijheden, waarbij de nadruk komt te liggen op re-integratieactiviteiten. Het sluitstuk van de detentie is en blijft de voorwaardelijke invrijheidsstelling; een eventuele wijziging van de detentiefasering brengt geen veranderingen in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Langdurig toezicht in de vorm van de zelfstandige maatregel zoals thans voorgesteld, kan daarop volgen.

Tot slot wijzen deze leden erop dat de officier van justitie op grond van het tweede lid van artikel 38z verplicht is om bij zijn vordering tot oplegging van de zelfstandige maatregel een reclasseringsadvies over te leggen en zij willen weten of deze verplichting niet voor de rechter geldt, indien deze ambtshalve oplegging van de maatregel overweegt. Indien er geen reclasseringsadvies voorhanden is en de rechter overweegt ambtshalve een zelfstandige maatregel op te leggen, zal hij alsnog een reclasseringsadvies opvragen. De uiteindelijke beslissing over het al dan niet opleggen van de zelfstandige maatregel is echter aan de rechter en een daartoe strekkend positief reclasseringsadvies is daarvoor niet vereist, net zo min als dat voor het kunnen opleggen van de tbs-maatregel vereist is dat het NIFP-advies strekt tot oplegging van die maatregel.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en van **D66** merken op dat tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van de zijde van de regering is gezegd dat dit wetsvoorstel mede een oplossing biedt voor de problematiek van weigerachtige observandi en zij willen weten in hoeverre dit wetsvoorstel daadwerkelijk een oplossing biedt voor die problematiek. Zoals ik hiervoor, in paragraaf 1, al uiteen heb gezet naar aanleiding van een vraag van deze leden en van leden van de **CDA**-fractie, introduceert dit wetsvoorstel een zelfstandige maatregel, die een vorm van (langdurig) toezicht kan bieden in die gevallen, waarin als gevolg van een weigerende observandus geen tbs-maatregel kon worden opgelegd. Het biedt daarmee een alternatieve vorm van toezicht voor «succesvolle» weigeraars.

Daarnaast vragen deze leden mij om nader te onderbouwen in hoeverre de rechter ten tijde van het veroordelend vonnis voldoende kan staven dat er in de toekomst een noodzaak voor toezicht is en de zelfstandige maatregel op zal leggen. Ook het **SGP**-fractielid stelt dit punt aan de orde en dit lid vraagt zich in dat verband af of van de rechter niet gevraagd wordt een inschatting te maken over toekomstig recidivegevaar na afloop van door hem opgelegde sancties, die er juist mede toe strekken de verdachte te behoeden voor het begaan van nieuwe strafbare feiten en of het opstellen van een advies met een risicotaxatie voor een mogelijk verre toekomst voor de reclassering wel mogelijk is. Het is inderdaad lastig, dat ben ik met deze leden eens, om een inschatting te maken van de toekomstige persoonlijke omstandigheden van betrokkene en de mate

van succes van een behandeling of ingezette interventie. Het lijkt dan ook geen eenvoudige opgave om ten tijde van het veroordelend vonnis een inschatting te maken van een mogelijk toekomstig recidiverisico. De voor het kunnen opleggen van de zelfstandige maatregel vereiste inschatting berust echter niet zozeer op de toekomstige persoonlijke omstandigheden van betrokkene en de mate van succes van een behandeling of interventie, maar berust voor een groot deel op het type delict dat hij gepleegd heeft en waaraan mogelijk een verhoogd recidiverisico kleeft, de omstandigheden waaronder dat delict is begaan en eventuele eerdere strafbare feiten waarvoor hij is veroordeeld. Deze statische (niet veranderbare) factoren hebben voor een groot deel invloed op het risico op recidive en bepalen daardoor mede de uitkomst van de inschatting van het recidiverisico. Om het risico op recidive te kunnen inschatten, maakt de reclassering gebruik van risicotaxatie-instrumenten. Hiermee bepaalt de reclassering in hoeverre sprake is van een risico op recidive, welke factoren de kans op recidive vergroten en welke interventies nodig zijn om deze kans te verkleinen. De factoren type delict, omstandigheden waaronder het delict is begaan en de delictsgeschiedenis vormen een onderdeel van deze risicotaxatie-instrumenten. Mede op basis van de inschatting van deze statische factoren, aan de hand van deze wetenschappelijke onderbouwde risicotaxatie-instrumenten, vertrouw ik er op dat de reclassering een inschatting kan maken van een mogelijk toekomstig recidiverisico. Ik benadruk dat het hier gaat om een eerste beoordelingsmoment. Op het moment dat de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel aan de orde komt, volgt een nieuwe rechterlijke beoordeling van de noodzaak voor langdurig toezicht op basis van een nieuw reclasseringsadvies. Zo is geborgd dat de zelfstandige maatregel alleen ten uitvoer wordt gelegd wanneer de actuele situatie van betrokkene dat noodzakelijk maakt. Bij die nieuwe risicotaxatie en rechterlijke beoordeling komt ook meer gewicht toe aan factoren als de persoonlijke omstandigheden van betrokkene en de mate van succes van een eerdere behandeling of ingezette interventie.

De leden van de fractie van **GroenLinks** willen tot slot weten waarom het kabinet er, gelet op het advies van de Raad van State, voor gekozen heeft om het criterium van artikel 27, tweede lid, van richtlijn 2004/38, dat voor Unieburgers geldt, niet als een afzonderlijk lid in de wettekst op te nemen en gemeend heeft te kunnen volstaan met een verduidelijking in de toelichting. De leden van de fractie van **D66** sluiten zich bij deze vraag aan en het **SGP**-fractielid vraagt eveneens of met het vervuld zijn van de twee gestelde criteria voor tenuitvoerlegging wel voldaan is aan de Europeesrechtelijke eis dat het gedrag van betrokkene «een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen». De Raad van State adviseerde om in de toelichting nader in te gaan op de vraag of dit wetsvoorstel voldoet aan het door deze leden genoemde criterium, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, en het wetsvoorstel *zo nodig* aan te passen. Aan dat advies van de Raad van State is gehoor gegeven, doordat in de memorie van toelichting, zoals de Raad van State had verzocht, de passage over de conformiteit met het EU-recht nader is verduidelijkt. Doordat de zelfstandige maatregel alleen kan worden opgelegd bij zware delicten, in het bijzonder zeden- en zware geweldsdelicten, de maatregel alleen ten uitvoer kan worden gelegd wanneer er sprake is van een recidiverisico of ernstig belastend gedrag dreigt en voor de (verlenging van de) tenuitvoerlegging een nieuwe rechterlijke toets is vereist, die periodiek plaatsvindt en die een belangenafweging omvat waarbij ook de belangen van verdachte en een mogelijke inperking van het vrij verkeer van personen wordt betrokken én de mogelijkheid om de noodzakelijkheid en proportionaliteit tussentijds door de rechter te laten toetsen, is geborgd dat voldaan wordt aan het criterium dat betrokkene

«een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen». Aanpassing van het wetsvoorstel zelf was voor die borging dan ook niet nodig. Daarbij moet ook worden bedacht dat het recht van de Europese Unie lang niet in alle zaken aan de orde zal zijn. Dat zal met name dan het geval zijn, wanneer de beperking van het recht om Nederland te verlaten als vrijheidbeperkende voorwaarde aan de zelfstandige maatregel wordt verbonden en betrokkene een Unieburger is. Ook in gevallen waarin die beperking nu al wordt opgelegd, dient de rechter ervoor te waken dat geen strijd met het EU-recht ontstaat.

In aanvulling op de vragen die overeenkwamen met of aansloten bij vragen van leden van andere fracties en die ik hiervoor reeds heb beantwoord, heeft het lid van de **SGP**-fractie nog de vraag gesteld waarom in het criterium voor tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel gesproken wordt van «een misdrijf» en niet voor een nadere begrenzing van het type misdrijf is gekozen. Ik kan dit lid geruststellen dat het type misdrijf wel degelijk nader is begrensd. Het gaat er bij de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel niet om dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat betrokkene enig misdrijf zal begaan, maar dat sprake is van een misdrijf waarvoor de rechter een zelfstandige maatregel op zou kunnen leggen, dat wil zeggen een zedenmisdrijf, ernstig geweldsmisdrijf, een ander tbs-waardig delict of een van de in artikel 38z, eerste lid, onder c, opgesomde misdrijven (zie artikel 38ab, eerste lid, bezien in samenhang met artikel 38z, eerste lid, Sr). Ook heeft dit lid nog een vraag gesteld over de voorgenomen bezuinigingen bij de reclassering. Die vraag zal ik hierna, in paragraaf 6 beantwoorden.

5.2 Zelfstandige maatregel

De leden van de fractie van **GroenLinks** stellen de vraag, mede namens de leden van de **D66**-fractie, of levenslang toezicht eigenstandig kan bijdragen aan recidivevermindering. De vraagstellers lijken na het stellen van deze vraag te wijzen op een tegenstelling tussen verschillende onderzoeksresultaten. Aan de ene kant wijzen ze op onderzoek waaruit blijkt dat onbekend is hoe effectief het toezicht is als dit vele jaren duurt, zoals ook aangehaald in het advies van de Raad van State. Aan de andere kant wordt gewezen op onderzoeksresultaten waaruit blijkt dat recidive lange tijd na afloop van de terbeschikkingstelling toeneemt. Voordat ik inga op de vraag of langdurig toezicht kan bijdragen aan recidivevermindering, wil ik eerst het mogelijke misverstand wegnemen dat het hier om tegengestelde onderzoeksresultaten zou gaan. De twee deelonderzoeken, beide uitgevoerd door het WODC, hebben betrekking op verschillende onderwerpen. Het deelonderzoek dat door de Raad van State is aangehaald, gaat in op de effectiviteit van toezicht op zedendelinquenten. Het andere deelonderzoek, dat gericht is op de recidive van zedendelinquenten van wie de terbeschikkingstelling beëindigd, zegt echter niets over de effectiviteit van (langdurig) toezicht; voor de onderzochte doelgroep was de wettelijke maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswegel namelijk drie jaar. Ik zie beide onderzoeken als een onderbouwing van de noodzaak voor het invoeren van langdurig toezicht. De onderzoeksresultaten wijzen er immers op dat de recidive ook meerdere jaren na uitstroom uit de tbs nog toeneemt en dat adequate vormen van toezicht en begeleiding ook langer dan negen jaar na uitstroom nog zinvol kunnen zijn met het oog op het verminderen van het recidiverisico.

Het WODC constateert dat nader onderzoek nodig is om kennis op te bouwen over de effecten van toezichtsprogramma's, en elementen

daarbinnen, wanneer deze gedurende zeer lange tijd worden ingezet. De leden van de fracties van **GroenLinks** en van **D66** vragen hier terecht aandacht voor en ik beantwoord de vragen van deze leden hierover graag. De strafrechtelijke reactie op criminaliteit moet in de visie van het kabinet tot uitdrukking brengen dat de maatschappij bepaald gedrag niet accepteert en dat de belangen van slachtoffers worden gerespecteerd. Dit betekent dat aandacht voor vergelding niet kan worden gemist. Waar mogelijk moet de sanctietoepassing echter ook bijdragen aan gedragsverandering van daders, gericht op het verminderen van recidiverisico's. Hoewel het WODC-onderzoek veel relevante informatie heeft opgeleverd, kunnen op basis van dit onderzoek kunnen geen concrete uitspraken worden gedaan over het exacte effect van het wetsvoorstel. Ik acht het dan ook van groot belang dat de effecten van het wetsvoorstel zorgvuldig worden gemonitord. Het WODC berekent jaarlijks de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen en vormt daarmee in de toekomst een belangrijke informatiebron om na te gaan hoeveel tbs-gestelden, zedendelinquenten en zware geweldsdelinquenten onder langdurig toezicht staan en wat de effectiviteit is van het langdurig reclasseringstoezicht. Derhalve zal het WODC de voornoemde groep toevoegen aan het doorlopend grootschalig onderzoek naar de strafrechtelijke recidive in het kader van de zogeheten «Recidivemonitor».
Volledigheidshalve merk ik wel op dat het geruime tijd zal duren voordat (representatieve) cijfers op dit terrein beschikbaar zijn. Dit aangezien de maatregel geëffectueerd dient te zijn (na de detentieperiode, voorwaardelijke invrijheidstelling of tbs) en bovendien een langdurig tijdsverloop noodzakelijk is om de effecten van deze wetswijziging in voldoende mate in beeld te brengen.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en **D66** hebben mij ook gevraagd te reageren op het commentaar van mevrouw Struijk («En nog meer langduriger toezicht: de overheid als Rupsje Nooitgenoeg», *Sancties 2014/18*). Zij vraagt zich in haar artikel af of de lange termijn-recidive van tbs-gestelden zich wel laat vertalen naar de toekomstige recidive van uitgestroomde tbs-gestelden. De beperking waar mevrouw Struijk op wijst, is inherent aan lange-termijn recidiveonderzoek. Voor cohorten die recent zijn uitgestroomd, is immers nog onbekend hoe zij zich op lange termijn zullen gedragen. Zoals elk onderzoek, kent dit type onderzoek dus zijn beperkingen, maar het geeft wel een grove indicatie van de recidive die op lange termijn mag worden verwacht bij deze doelgroep. De vraag van deze leden over het recidiverisico in relatie tot het verlof heb ik hiervoor, in paragraaf 3, reeds beantwoord naar aanleiding van een vergelijkbare vraag van deze leden.

6. Financiële- en uitvoeringsconsequenties

Verschillende leden van uw Kamer hebben vragen gesteld over de benodigde inzet van de reclassering bij langdurig toezicht in relatie tot de daarvoor beschikbare middelen. Zeer relevante vragen, gelet op het feit dat uit onderzoek naar de mogelijkheden voor langdurig toezicht blijkt dat er wetenschappelijk bewijs is voor de effectiviteit in termen van recidivevermindering door middel van toezichtprogramma's, die bestaan uit een combinatie van de elementen controle, begeleiding en behandeling of sociale steun. De leden van de fracties van **GroenLinks**, **SP**, **D66** en het **SGP-**fractielid hebben verschillende vragen gesteld, waarin specifieke punten onder de aandacht worden gebracht, maar die alle samenhangen met de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel. Ik zal eerst ingaan op budgettaire situatie van de reclassering in het algemeen en hoe deze de inzet voor het langdurig toezicht raakt, waarna ik de specifieke vragen van de leden zal beantwoorden.

Eind 2012 is aan de drie reclasseringsorganisaties meegedeeld dat de taakstelling in de periode 2013–2017 van 8,9% op de beleidsbudgetten van het gehele departement van Veiligheid en Justitie in gelijke mate op het beschikbare budgettaire kader van de reclassering van toepassing is. Als vertrekpunt is het bedrag genomen dat in 2013 voor onder meer reclasseringswerkzaamheden structureel beschikbaar was. Dit was een bedrag van
€ 234.858.000, hetgeen betekent dat de reclasseringsorganisaties gezamenlijk in 2017 een structurele taakststelling van € 20.902.362 dienen in te vullen. Deze dient in 2017 en dus vóór 1 januari 2018 te zijn gerealiseerd.

De reclasseringsorganisaties zijn in de gelegenheid gesteld om zelf een pakket aan bezuinigingsmaatregelen samen te stellen. Zij hebben hiertoe in 2013 een aantal efficiencyverbeteringen doorgevoerd en mede daardoor zijn de besparingen uit 2013 en 2014 niet ten koste gegaan van de afgesproken productieaantallen en de afgesproken kwaliteitseisen. De prognose voor 2015 ging uit van een instroom die zonder ingrepen niet kon worden geabsorbeerd. Aanvankelijk was het idee om de extra vraag naar reclasseringsproducten vanaf 2015 op te vangen door het neerwaarts bijstellen van de normuren van het reclasseringstoezicht. Op verzoek van zowel leden van de Tweede Kamer als van de reclasseringsorganisaties zelf, is er nogmaals gekeken naar alternatieve maatregelen, die op meer steun van de reclasseringsorganisaties kunnen rekenen terwijl ze toch voldoende kunnen opleveren om de ontstane problematiek op te lossen.

Eind 2014 is met de reclasseringsorganisaties naast een aantal door henzelf voorgestelde maatregelen en een in beginsel tijdelijke verlaging van het uurtarief voor het jaar 2015 afgesproken (korting 4,5% ten opzichte van 2014). Deze verlaging leidde ertoe dat er € 9 miljoen minder hoefde te worden betaald voor de productie. Zodoende kon dit bedrag aan extra werkstraffen worden besteed. En hoefden de normuren voor toezichten, waarover bij de reclasseringsorganisaties zorgen bestond, niet neerwaarts te worden bijgesteld.

Het beschikbare budget zal in 2016 toenemen met ruim € 10 miljoen. Dit als gevolg van de uitkomsten van het Prognosemodel Justitiële Ketens 2016 (PMJ), waarin het WODC een groei in de benodigde reclasseringsproductie voorzag. In de ontwerpbegroting 2016 is derhalve ruimte beschikbaar voor financiering op het niveau van de verwachte productie 2016, uitgaande van het uurtarief van 2015. Deze extra middelen zijn gekoppeld aan de toenemende vraag naar reclasseringsproducten en kunnen niet worden ingezet om de verlaging van het uurtarief ten opzichte van 2014 ongedaan te maken.

In deze periode van bezuinigingen vormen de taken in het kader van langdurig toezicht een uitbreiding van al bestaande werkzaamheden. Het betreft hier met name de verlengde looptijd van toezichten op bepaalde personen en het uitbrengen van (tussentijdse) adviezen. Uit de impactanalyse blijkt dat de kosten voor deze uitbreiding oplopen van 2 miljoen in 2016, tot ten hoogste 10 miljoen in 2027. Aangezien het van het grootste belang is dat de wet daadwerkelijk kan worden uitgevoerd, heeft mijn ambtsvoorganger tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer de toezegging gedaan dat er een financiële oplossing voor de uitvoering van dit wetsvoorstel zou komen. Ervan uitgaande dat dit wetsvoorstel door Uw kamer wordt aanvaard en de wet per 1 juli 2016 in werking treedt, zullen de kosten voor dat jaar zeer beperkt zullen zijn. Hoe hoog de kosten precies zullen zijn, is nog niet vast te stellen. Zeker omdat ten opzichte van de impactanalyse uit 2012 inmiddels scherper is op welke wijze in de praktijk uitvoering zal worden gegeven aan het wetsvoorstel.

Daarnaast is door het aangenomen amendement Van Toorenburg c.s. sprake van een uitbreiding. Volledigheidshalve heb ik daarom opdracht gegeven om – op basis van de huidige inzichten – een update van de uitvoeringstoets te maken. Naar verwachting zal deze uitvoeringstoets begin 2016 gereed zijn. Dit zodat in de ontwerpbegroting voor 2017 kan worden gekomen met de toegezegde financiële oplossing voor de uitvoering van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen specifiek naar de begeleiding bij en budgettaire consequenties van het, onder bepaalde voorwaarden, telkenmale kunnen verlengen van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Voor deze kosten zal een financiële oplossing worden geboden in de begroting van 2016. Naar verwachting gaat het bij de ongelimiteerde verlenging om een groep met een zeer beperkte omvang en zullen de additionele kosten om die reden ook beperkt blijven.

De leden van de **SP-**fractie vragen zich af in hoeverre de rechter rekening zal gaan houden met eventuele capaciteitsproblemen, wanneer die invloed hebben op de intensiteit of kwaliteit van de behandeling en begeleiding. Zij stellen aan de orde of de rechter de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel bij dergelijke problemen wel zou kunnen of mogen verlengen en vragen mij, samen met de leden van de fractie van **D66**, of ik bevreesd ben dat die situatie zich zal voordoen. Ik heb begrip voor de zorgen van de beide fracties en het uitgangspunt dat wetgeving effectief dient te zijn en op een correcte wijze moet worden nageleefd onderschrijf ik van harte. Dat geldt in het bijzonder voor een maatregel als deze, die zeer ingrijpend kan zijn voor de betrokkene. Wanneer de zelfstandige maatregel ten uitvoer wordt gelegd, dient deze in alle gevallen vergezeld te gaan van een adequaat en op de persoon toegesneden reclasseringstoezicht. De intensiteit van dat toezicht wordt door de rechter bepaald, aan de hand van de actuele situatie rond betrokkene. Alleen dan wordt voldaan aan de eisen van proportionaliteit en effectiviteit en alleen dan wordt daadwerkelijk gewerkt aan het terugdringen van de kans op recidive en de verantwoorde terugkeer van betrokkene in de maatschappij. Capaciteitsproblemen, financieel of anderszins, mogen niet leidend zijn bij de beoordeling van de noodzaak van langdurig toezicht en de wijze waarop dat wordt ingevuld. Zoals toegezegd zal ik in de begroting voor 2016 komen met een financiële dekking voor de uitvoering van dit wetsvoorstel.

De leden van de **GroenLinks**-fractie en de **D66**-fractie merken tot slot op dat de zorg minder intensief wordt en dat de behandelduur wordt teruggebracht van tien naar acht jaar. Hun vrees, dat hierdoor (ex-) tbs-gestelden met een gemankeerde of zelfs ontbrekende behandeling terugkeren in de samenleving, neem ik graag weg. De afgelopen jaren is de duur van de gemiddelde behandeling in de tbs opgelopen. Uit WODC-onderzoek blijkt dat onder meer de veranderde verlofpraktijk en het toegenomen gebruik van risicotaxatie en risicomanagement een rol hebben gespeeld bij het oplopen van de tbs-behandelduur. Die langere gemiddelde behandelduur heeft er voor een aanzienlijk deel aan bijgedragen dat het aantal tbs-opleggingen (aanmerkelijk) is afgenomen. Daarom heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in april 2013 met de overkoepelende organisaties in de forensische zorg (GGZ Nederland en VGN) afgesproken dat de gemiddelde duur van de behandeling in de tbs – met behoud van kwaliteit – moet worden teruggebracht van tien naar acht jaar. Op deze manier wordt beoogd te voorkomen dat geen tbs-maatregel wordt opgelegd louter vanwege de (lange) behandelduur in de tbs, terwijl de tbs-setting het meest passende zorg- en beveiligingskader betreft.

Om een verkorting van de gemiddelde behandelduur te kunnen realiseren, wordt de zorgbehoefte van de tbs-gestelden centraal gesteld door, onder meer, doorstroming naar zorgplekken met een lager zorg- en beveiligingsniveau – waar mogelijk en verantwoord – als uitgangspunt te nemen. Hoewel dit in voorkomende gevallen zal leiden tot het sneller doorlopen van de intramurale fase die de tbs-maatregel kent, worden geen noodzakelijke stappen in de behandeling en begeleiding van tbs-gestelden overgeslagen. Dit wordt gewaarborgd door het adviescollege verloftoetsing tbs (Avt). Het college toetst of tbs-gestelden voldoende voortgang in de behandeling hebben laten zien alvorens zij positief adviseren rondom het toekennen van meer vrijheden in het kader van verlof. Ik heb geen enkele reden om aan te nemen dat tbs-gestelden eerder (zullen) terugkeren in de samenleving dan verantwoord wordt geacht.

De rechter zal ook pas tot het voorwaardelijk beëindigen van de verpleging van overheidswege overgaan, indien het delictgevaar dat uit de psychische stoornis voortvloeit tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht. Dit wetsvoorstel voorziet voorts in de mogelijkheid om tbs-gestelden van wie de verpleging van overheidswege voorwaardelijk is beëindigd zo lang als nodig is onder toezicht te kunnen houden en daaraan op de persoon toegesneden (bijzondere) voorwaarden te verbinden. Daarbij geldt als «stok achter de deur» dat de verpleging van overheidswege kan worden hervat wanneer betrokkene de voorwaarden niet (volledig) naleeft. Ook hierbij geldt doorplaatsing naar een (zorg)plek met meer vrijheden respectievelijk minder restricties als uitgangspunt, mits sprake is van gebleken goede (behandel)resultaten en dit vanuit veiligheidsoverwegingen toelaatbaar is. Doorstroming biedt de mogelijkheid om tbs-gestelden te leren omgaan met de verkregen vrijheden en een stapsgewijze terugkeer in de samenleving te realiseren. Dit draagt bij aan het terugbrengen van het risico op recidive en komt in mijn ogen ten goede aan een zorgvuldige en verantwoorde terugkeer in de maatschappij van tbs-gestelden.

De tbs-maatregel zal pas (definitief) beëindigd worden, wanneer dat gelet op de veiligheid van de samenleving verantwoord wordt geacht. Het streven om de behandelduur terug te brengen betreft dan ook de *gemiddelde* behandelduur en een individuele tbs-gestelde kan aan dat streven geen rechten ontlenen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff